



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

POSGRADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS

**LAS INSTITUCIONES COMO FACTOR COMPETITIVO. UN ANÁLISIS PARA
EL CASO MEXICANO EN EL MARCO DEL MODELO ECONÓMICO
NEOLIBERAL**

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS ECONÓMICAS

PRESENTA:

CARLOS ALBERTO CISNEROS ORTIZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. FERNANDO CARLOS JEANNOT ROSSI

Ningún problema económico tiene
una solución puramente económica.

- **John Stuart Mill, (1806-1873).**

Dicen que la historia se repite,
lo cierto es que sus lecciones no se aprovechan.

- **Camille Sée, (1847-1919).**

Agradecimientos

A dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto con salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A mi asesor.

El Dr. Fernando Carlos Jeannot Rossi por su gran apoyo y orientación para la elaboración y culminación de esta tesis doctoral. Asimismo, quiero agradecerle por haberme brindado la oportunidad de recurrir a su capacidad y conocimiento.

A mis padres.

Por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en toda mi educación, tanto académica, como de la vida, por su incondicional apoyo perfectamente mantenido a través del tiempo.

A mi hermano.

Por estar conmigo y apoyarme siempre.

A mi esposa e hijo.

Por su apoyo y ánimo que me brindan día tras día para alcanzar mis metas, tanto profesionales como personales.

A los integrantes del comité lector de mi tesis.

La Dra. Evelia Rojas Alarcón, el Dr. Joas Gómez García, el Dr. Roberto Escorcía Romo y el Dr. Oscar Enrique Martínez López, quienes con sus comentarios y críticas indudablemente enriquecieron mi trabajo.

Por último, también quiero agradecer a mis amigos, a la Universidad (UAM) y en especial al posgrado por abrir sus puertas del conocimiento para mí.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN GENERAL	1
CAPÍTULO 1. LA TEORÍA ECONÓMICA INSTITUCIONAL: EL ENFOQUE DE LA PATH DEPENDENCE COMO MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DEL DESARROLLO COMPETITIVO	7
1. Introducción	7
2. Una visión general de la teoría institucional de Geoffrey M. Hodgson	7
3. El modelo básico de pensamiento institucional	19
3.1. La ideología y el modelo mental	21
3.2. Causalidad acumulativa.....	27
3.3. Cambio institucional	28
3.3.1. Algunas explicaciones sobre las diferencias de desarrollo entre países	33
3.4. La dependencia de la trayectoria.....	36
3.4.1. La dependencia de la trayectoria de Europa occidental. Un ejemplo de cambio institucional progresivo en determinadas regiones.....	38
3.5. Estructura artefactual.....	48
3.6. Eficiencia Adaptativa	51
4. Los obstáculos al desarrollo competitivo desde un enfoque institucional	54
4.1. La renta de la tierra.....	56
4.2. El fundamento institucional: los derechos de propiedad.....	58
4.3. Las ganancias en el largo plazo	62
4.4. Rentismo empresarial	63
4.5. Capitalismo de convivencia	66
5. Conclusiones	84
CAPÍTULO 2. LA INFORMALIDAD VISTA COMO UN FRENO PARA EL DESARROLLO COMPETITIVO	87
1. Introducción	87
2. El comportamiento informal	87
3. Concepto de economía informal	99
4. El enfoque ortodoxo de la economía informal.....	100
4.1. Algunas explicaciones sobre la informalidad desde un enfoque ortodoxo	102
2.4. Los incentivos desde una perspectiva institucional	115
5. La teoría de los costos de transacción.....	116

6. La confianza, un factor importante para el desarrollo de los mercados.....	120
7. Reglas de juego para definir un mercado económico y político eficiente	128
8. Economía informal desde la perspectiva institucional.....	131
8.1. Economía informal como comportamiento.....	133
8.2. La economía informal como reflejo de los incentivos que desprenden las instituciones.....	136
9. La captura del Estado.....	138
10. Conclusiones	142
CAPÍTULO 3. ESTADO Y MERCADO EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL	145
1. Introducción	145
2. ¿Qué es el Estado?	145
3. Funciones del Estado	148
4. Una visión general del rol del Estado en la teoría keynesiana.....	148
5. El papel del Estado en la teoría neoclásica	150
6. El rol del Estado desde una óptica institucional	160
6.1. Una visión positiva del Estado	160
6.2. El Estado, un freno para el desarrollo	167
6.3. Relación entre el Estado depredador y algunas variables económicas e institucionales.....	183
6.4. Medición.....	186
6.5. Resultados	186
7. El rol del Estado en una Economía abierta y cerrada	191
8. El papel de la iniciativa privada en la eficiencia adaptativa	199
8.1. El papel del empresario como promotor de la innovación.....	199
8.2. Cultura emprendedora vs cultura rentista.....	204
9. Tensión entre instituciones formales e informales.....	207
9.1. Las instituciones y su percepción.....	212
10. Conclusiones	216
CAPÍTULO 4. UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL SOBRE EL DESARROLLO COMPETITIVO DE MÉXICO	219
1. Introducción	219
2. La dependencia de la trayectoria. Un instrumento para el estudio de las economías de desarrollo tardío	219
2.1. La dependencia de la trayectoria en México.....	222

3. Estructura artefactual y eficiencia adaptativa en México	260
3.1. La composición de la estructura artefactual	260
4. Análisis empírico de la experiencia mexicana en algunas áreas de cambio producto del nuevo modelo de desarrollo	269
4.1. El sector externo	269
4.2. Las privatizaciones	278
5. Evaluación de la estructura artefactual y la eficiencia adaptativa	295
5.1. Un primer balance o aproximación	295
5.2. El sistema financiero y la ineficiencia adaptativa	299
6. Conclusiones	308
REFLEXIÓN FINAL	313
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	316

INTRODUCCIÓN GENERAL

A lo largo de la historia, la preocupación por el desarrollo competitivo ha sido una constante para los economistas y la sociedad en general; sin embargo, la búsqueda de explicaciones para resolver dicha inquietud sugiere que, otros factores, al margen de los convencionales, como son las políticas vigentes, las instituciones nacionales, la geografía, entre otros, juegan un papel importante. Lo anterior, plantea la necesidad de señalar con claridad la contribución que tienen estos determinantes en el desarrollo competitivo de las economías, de manera que se pueda prestar mayor importancia y atención a aquéllos que tienen un peso significativo.

De este modo, el presente trabajo pretende contribuir al estudio de uno de estos determinantes: las instituciones. Así, la investigación tiene como principal propósito estudiar a éstas como un factor directamente influyente en el desarrollo competitivo, que bien pudiese estimular o frenar el proceso de desarrollo. En concreto, la investigación que presento centra el estudio desde la perspectiva de la esclerosis institucional; es decir, una postura que enfatiza que las instituciones creadas o diseñadas pueden garantizar ventajas de tipo económico y/o político a diversos grupos, lo cual tiende a crear una rigidez que puede ser perjudicial a largo plazo para el desarrollo en términos competitivos. Es decir, una visión institucionalista que se inclina por apuntar como causante última del subdesarrollo competitivo a la rigidez institucional, la cual es atribuida a la persistencia del poder de las élites rentistas (*capitalismo de convivencia*). Dicho de otro modo, en el presente trabajo se utiliza a la Teoría Económica Institucional para el estudio de los factores que condicionan el desempeño competitivo de las economías, en particular para la mexicana. Para ello, se plantea la importancia de las instituciones como determinantes de la competitividad.

De modo que, todo el planteamiento y desarrollo de esta tesis de investigación se fundamenta en una interrogante fundamental que da forma y sentido a los planteamientos. Esta pregunta es la siguiente: ¿La dinámica institucional de México puede ser explicada y entendida bajo esta modalidad o perspectiva? De esta interrogante se pueden derivar los objetivos, tanto el general como los específicos. En cuanto al primero, la presente investigación pretende ampliar la comprensión de la incidencia de las instituciones en las condiciones del desarrollo competitivo de las economías. Por lo que respecta a los objetivos particulares, la investigación busca explicar de forma más clara y articulada la estructura analítica que identifica los canales de influencia entre instituciones informales y desarrollo competitivo. Asimismo, se pretende describir y analizar el proceso de cambio institucional en México con el propósito de identificar el tipo de régimen institucional que opera en México. Por último, se quiere probar si en México existe el protagonismo de ciertas instituciones informales como el clientelismo o la captura del Estado por parte de ciertos grupos e intereses específicos. En otras palabras, se busca evidenciar si el régimen institucional vigente tiene ciertas características que se acoplan a un capitalismo de convivencia (*crony capitalism*), que a su vez genera un freno para alcanzar el desarrollo competitivo.

Tanto la pregunta como los objetivos anteriores pueden tener variados tratamientos; es decir, existe más de una forma o metodología para aproximarse a su respuesta, pero he elegido a la síntesis institucional encabezada con el lema “*history matters*”, la cual alude que el desempeño competitivo de una economía se encuentra forjado por tres variables explicativas:

(dependencia de la trayectoria) > (estructura artefactual) > (eficiencia adaptativa).

Esta vertiente del institucionalismo concibe a las instituciones como un resultado histórico y evolutivo; por lo tanto, el estudio es abordado por medio de un tratamiento institucionalista – histórico. Es decir, las instituciones importan en cuanto son resultado de un legado histórico. Así, la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) supone un regreso a la historia con el objetivo de rastrear los momentos originarios de determinadas pautas que se reproducen a lo largo del tiempo.

Una vez vertida la perspectiva y método de la investigación, quiero hacer notar que, en el tratamiento del estudio, se plantea a la innovación como variable estratégica en el desarrollo de la competitividad. De esta manera, las instituciones son eficientes cuando éstas instauran un medio propicio o conducente a la competitividad en función de la innovación, así que, la actividad innovadora esta inserta en una matriz institucional que tiende a reforzar, inhibir y orientar la dirección y magnitud del esfuerzo innovador. Si el medio que establece dicha matriz es productivo, existirá un incentivo natural a favor de una masa crítica de empresarios innovadores, lógicamente en caso de un medio no productivo, lo más probable es que proliferen las actividades improductivas denominadas buscadoras de renta (*rent-seeking behaviour*). Así, las características del medio institucional pueden restringir o crear nuevas oportunidades para la llamada conducta rentista.

En atención a lo cual, el trabajo apunta hacia una revaloración de la participación estatal en la economía; sin embargo, desde esta perspectiva su papel es muy específico. En términos generales, se puede decir que, es el encargado de guiar el proceso hacia un medio productivo; es decir, a diferencia de los dogmas aún comunes que atribuyen todos los males al Estado y todas las virtudes al mercado, en el trabajo se sostiene que el Estado-Gobierno tiene un rol primordial en el desempeño competitivo de las economías, por medio de la construcción de condiciones para que el diseño institucional priorice y/o fomente la innovación productiva.

Esto incluye, por supuesto, tratar de promover la concurrencia del sector privado en la búsqueda de dicho objetivo.

Toda matriz institucional actúa en dos direcciones: la formal y la informal. En el presente trabajo se asevera que estas direcciones son cruciales para el desarrollo competitivo de las economías, en particular para la mexicana. En especial, sostengo el argumento que, cualquier tentativa de cambio en el ámbito institucional está en función de las élites de poder; es decir, depende si es beneficioso o no para éstas. Expresado de otra forma, el problema parece subyacer en la matriz institucional; es decir, en el seno de las reglas del juego. Así, la direccionalidad del cambio responde u obedece a la lucha de intereses, por lo consiguiente toma dirección conforme convenga a la cúpula de poder.

Para el caso mexicano, el objetivo es mostrar que la dirección e intensidad del cambio institucional está influenciado fuertemente por la institucionalización informal que imprimen estas élites. De tal forma que, planteo la siguiente hipótesis: El proceso de cambio institucional en México, puede estar fuertemente influenciado por una institucionalidad informal que estaría explicando la obstaculización del avance progresivo del cambio y explica en gran parte la insuficiencia de éste. Así, en este trabajo cobra importancia central la informalidad como factor explicativo de la ineficiencia del medio institucional. Además, con un enfoque institucionalista, la presente investigación retoma un concepto particular de economía informal para analizar esta problemática.

El presente trabajo de investigación consta de cuatro capítulos. El primero se refiere a explicar y analizar algunos de los fundamentos de la Teoría Económica Institucional, en este sentido se hace una revisión de los principales conceptos institucionales, aplicables al estudio del cambio institucional. En particular, la postulación de la dependencia de la trayectoria (*path dependence*), junto con la estructura artefactual y la eficiencia adaptativa como

variables económicas explicativas del cambio institucional. Por otra parte, también se hace un análisis de las consecuencias que tienen las presiones ejercidas por las élites rentistas en el proceso de cambio. Lo anterior, se extrae por medio del modelo ricardiano de la renta de la tierra, al ser éste planteado como una opción valorativa al estudio de la captura de rentas.

En el capítulo 2 se rastrean los rasgos de un posible comportamiento informal a partir del análisis de las dos vertientes de la teoría institucional, por un lado, el institucionalismo tradicional (*old institutionalism*), y por el otro, el Nuevo Institucionalismo Económico (*NEI*) o neoinstitucionalismo. Lo anterior, con el objetivo de identificar los componentes articuladores de un discurso institucional informal, y con ello plantear un entendimiento de la economía informal particular. Lo antedicho es muy importante, ya que considero que en la corriente institucional predomina en la literatura la atención a la institucionalidad formal; no obstante, la bibliografía que atiende diversos aspectos de las instituciones informales se encuentra dispersa o desarticulada. Asimismo, se analizan los factores o elementos que hacen que los comportamientos informales se ejerciten, por ejemplo, un débil Estado de derecho y una escasa protección a los derechos de propiedad, lo cual vulnera la confianza e incentiva el oportunismo, haciendo que los costos de transacción aumenten y el desarrollo de los mercados se inhiba.

El capítulo 3 examina los dos actores fundamentales dentro del cambio institucional: el Estado y la iniciativa privada. La importancia de estos dos entes radica en que el éxito de cualquier tentativa de cambio depende fundamentalmente del grado de autonomía que tenga el Estado frente a los grupos de interés (élites rentistas), los cuales se conforman como cazadores de rentas nacionales o transnacionales. Frente a esta situación el Estado debe redefinir su papel bajo el principio de autonomía absoluta. Y por el otro, se encuentra la iniciativa privada, que puede derivar o concretarse en una clase empresarial innovadora en el

sentido schumpeteriano o, por el contrario, expandirse con un comportamiento informal expresado en el rentismo. La velocidad como la dirección del cambio institucional depende del camino que elijan estos dos agentes. Sin embargo, lo que queda claro es que el mejoramiento del desempeño económico, nunca, ni en ningún lugar, ha sido desenlace de la esfera privada o pública, sino en todo caso de la conjunción público/privada; es decir, es la articulación dinámica de ambos lo que puede propulsar el cambio económico.

Por último, el capítulo 4 se integra temáticamente a toda la investigación, ya que comienza el tratamiento del caso mexicano que es el objeto de estudio. Analiza el desarrollo competitivo de México para explicar por qué este país se encuentra rezagado en la clasificación internacional correspondiente. Dicha explicación es rastreada a través de la dependencia de la trayectoria, la cual culmina con explorar la debilidad institucional de las reformas económicas en una buena lista de sectores de actividad, deduciendo de esta forma que la dinámica principal de la economía mexicana es informal. Asimismo, se argumenta que dichas características generan barreras para la movilidad social. El análisis concluye que, el accionar institucional mexicano presenta rasgos de un *capitalismo de convivencia* que frena en gran medida el cambio institucional progresivo y por ende la competitividad.

CAPÍTULO 1. LA TEORÍA ECONÓMICA INSTITUCIONAL: EL ENFOQUE DE LA PATH DEPENDENCE COMO MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DEL DESARROLLO COMPETITIVO

1. Introducción

La competitividad es una variable determinante en el proceso de desarrollo de una nación, por esta razón, es uno de los principales objetivos de las economías. Existen un sinnúmero de elementos o factores que influyen positivamente en dicho objetivo. Sin embargo, en el debate actual ha resurgido un interés renovado en las instituciones como una variable relevante para explicar las diferencias competitivas entre los países. El presente capítulo expone desde la perspectiva institucional, haciendo uso de la teoría de la *path dependence*, los principales factores que influyen (positiva o negativamente) en el proceso competitivo de las economías. Sin duda, los determinantes señalados son muy complejos, pues incluyen elementos dinámicos y multidisciplinarios que influyen desde diferentes niveles. Por ejemplo, el procesamiento cultural (ideológico), que se encuentra en la base de las instituciones informales. Asimismo, se expone el modelo ricardiano sobre la renta de la tierra con el objetivo de mostrar los canales del rentismo, pero también destacar que el usufructo rentista tiene lugar en distintas y sucesivas estructuras artefactuales.

2. Una visión general de la teoría institucional de Geoffrey M. Hodgson

Una nueva corriente de la teoría institucional con una perspectiva mucho más crítica hacia la teoría ortodoxa, que retoma elementos del institucionalismo tradicional y de la economía evolutiva, es el enfoque propositivo desarrollado por Geoffrey Hodgson como representante del institucionalismo tradicional o viejo (*old institutionalism*), es decir, como jefe de fila de muchos autores del viejo institucionalismo que tienen como común denominador un rechazo a la economía neoclásica. Resulta muy ambicioso y complicado analizar con profundidad la

obra íntegra de Hodgson, en razón al gran número de publicaciones y la variedad de temas. Por lo anterior mi revisión se concentrará fundamentalmente en esbozar su propuesta institucionalista en términos generales, pero, sobre todo, recuperar de Hodgson: (1) los conceptos de hábitos y costumbres como formadores del modelo mental compartido y dominante. (2) el concepto de evolución cuya pauta evolutiva es la innovación. Ya que (1) y (2) van a ser integrados en las tres variables explicativas del cambio institucional, bajo las cuales se guía la investigación.

Hodgson ha exhibido su versión actual de la economía institucional como una continuidad y revisión del viejo institucionalismo. Desde esta visión, el desafío que lanza el autor es el de buscar nuevas formas de pensar la realidad, para ello hace uso de una pregunta que en su opinión la teoría económica debiera plantearse, ¿cómo establecer una explicación en que los agentes sean causa y efecto del orden institucional? Esta pregunta adquiere actualidad y relevancia ante las megatendencias sin agentes económicos como la del estancamiento secular, donde se pretende ofrecer soluciones sin alterar profundamente los comportamientos de los agentes económicos y la propia estructura y solvencia del sistema.

Como se mencionó anteriormente, esta corriente es una postura crítica hacia la teoría neoclásica, que en parte se construye a través de una serie de debilidades señaladas por esta visión. Una de las preocupaciones centrales de Hodgson tiene que ver con encontrar una explicación alterna a la de la teoría dominante sobre la racionalidad del agente económico. La teoría dominante supone que el individuo tiene una capacidad ilimitada para tomar decisiones, en virtud de que se le atribuyen una serie de cualidades: tiene toda la información disponible y a la mano para comparar y elegir las diferentes opciones posibles, tiene conocimiento perfecto, es decir, conoce las consecuencias de sus posibles decisiones, y utiliza una función de utilidad consistente, exhaustiva, transitiva e independiente. Si lo

anterior es cierto, entonces el individuo se enfrenta a un mundo sin incertidumbre, ya que posee toda la información; se trata de un mundo ergódico. Hodgson señala que, esta teoría no se propone explicar el mundo como es, sino como debería ser, por lo cual se conoce como una teoría normativa, no susceptible de contrastación con la realidad. Es una teoría no falseable (Hodgson, 2007: 13).

Es así como surge una pregunta, ¿tiene sentido seguir construyendo imágenes exageradamente míticas sobre el ser humano, cuando los avances científicos relacionados con la naturaleza humana en campos tan diversos como la biología evolutiva, la psicología cognitiva, la neurociencia, la lingüística, la antropología, etcétera, establecen una imagen del ser humano con capacidades limitadas y contextualizadas? En un artículo de Hodgson (2006a) titulado “On the Problem of Formalism in Economics”, él plantea que la economía se encuentra enferma, pues la comprensión del mundo económico real se ha convertido en una especie de matemática social en el que el rigor analítico lo es todo, y la relevancia práctica no es nada. No obstante, él reconoce que ninguna teoría (formal o discursiva) puede llevarse a cabo sin un cierto grado de abstracción, ya que es imposible considerar todos los elementos y las interacciones a la vez. Hodgson sugiere que el problema con el formalismo no es la inadecuación general de formalismo en sí, sino lo que se dijo en líneas anteriores; el tipo de formalismo en la economía moderna se trata de un juego intelectual jugado para su propio bien, en lugar de que su uso sea aplicado al mundo económico real. Además, dentro de esta disciplina es ampliamente reconocido que existe un estado de desorden grave, especialmente en relación con sus supuestos básicos, su propia identidad, sus límites y sus relaciones con otras disciplinas, particularmente la economía y la biología. El formalismo matemático jamás garantiza que los supuestos sean correctos, o tengan algo que ver con la realidad (Hodgson, 2006a: 1-10).

Por otro lado, también se encuentra el tema de la apertura de la economía neoclásica a otras ciencias sociales; por ejemplo, de la cliometría, también conocida como *New Economic History*; una corriente historiográfica que nació hacia mediados del siglo XX en Estados Unidos, donde se utiliza de manera sistemática la teoría económica, la estadística y la econometría para el estudio de la Historia económica., o sea, aplicar estadísticas y probabilidades al estudio de la historia. Desde el punto de vista institucional, bajo el cual se guía este trabajo, también existe una apertura intelectual con otras ciencias sociales pero no de esta manera, pues se utiliza la teoría del cambio institucional basada en la dependencia de la trayectoria (*path dependence*), pues se reconoce que el desempeño económico puede ser influenciado por sucesos lejanos en el tiempo, tales como los antecedentes de la cultura nacional, las formas organizativas del Estado o la clase empresarial nativa; lo anterior se vincula con la variedad de capitalismos. Si la apertura a la historia se realiza de esa forma, entonces el análisis es más fecundo, más rico.

Los escritos de Hodgson han abierto la puerta a la construcción de un nuevo paradigma. Replantando ciertos aspectos de la teoría económica dominante; en su artículo “The Ubiquity of Habits and Rules”, de 1997, Hodgson retoma y refina el concepto de hábito del viejo institucionalismo. Tanto para Veblen como para Hodgson, los hábitos se forman en la repetición de la acción o el pensamiento. Los hábitos impulsan la repetición de las actividades, como consecuencia de mecanismos como la restricción, la convención, el incentivo o la imitación. Según Hodgson los hábitos son el fundamento para el funcionamiento de los incentivos y la deliberación en general. Los hábitos son el material constitutivo de las instituciones, proveyéndolas con una durabilidad, un poder y una autoridad normativa incrementada (Hodgson, 2006b: 5). Por una parte, los usos; por la otra los hábitos o costumbres. El uso es la práctica repetida de un hecho que con el tiempo

engendra la costumbre; mientras que la costumbre hace referencia a un modo habitual de obrar o proceder establecido por tradición o por la repetición de los mismos actos que puede devenir de una institución formal o informal.

La propensión a comportarse de una manera particular, en un tipo particular de situación, es la base tanto de los comportamientos consistentes o reflexivos como de los no conscientes o no reflexivos. Hodgson define las rutinas como disposiciones organizacionales que fomentan patrones condicionales de comportamiento en el interior de un grupo organizado de individuos (Hodgson y Knudsen, 2004: 290).

Para Hodgson (2001), adquiere un lugar central la enorme diversidad de formas institucionales (variedad de capitalismos). Las organizaciones, localizadas en regiones y tiempos específicos, generan dinámicas específicas de industrialización, estructuras de gobierno y arreglos institucionales adecuados a contextos determinados pero que no necesariamente son las más eficientes. La historia importa porque nos permite explicar el proceso. En economía como en biología, sin una perspectiva evolutiva no se puede explicar nada. La formación de empresas y sistemas productivos no es simplemente un proceso de selección de formas organizacionales eficientes, sino un proceso evolutivo de generación de patrones históricos con rasgos de *path dependence* (Hodgson, 1993: 92).

Para Hodgson las instituciones son el tipo de estructuras que más importan en el ámbito social: integran la sustancia misma de la vida social (Hodgson, 2006b: 1). Las instituciones permiten, limitan y contribuyen a construir patrones de comportamiento. Las instituciones son sistemas duraderos de reglas sociales establecidas e incrustadas, que estructuran las interacciones sociales (Hodgson, 2004: 1-2).

Hodgson introduce las reglas como paradigmáticas, ya que expresan disposiciones de comportamiento socialmente transmitidas e indican a los individuos cómo reaccionar con una acción particular en circunstancias específicas: reaccionar con la acción Y en la circunstancia X. La transmisión de reglas depende esencialmente de estructuras sociales contingentes, como la cultura o el lenguaje, que son siempre específicos (Hodgson, 2007: 20).

Se introduce un punto que es crucial para el viejo institucionalismo y Hodgson, las instituciones son tanto un conjunto de reglas socialmente aceptadas, como hábitos de pensamiento compartidos. Las instituciones son construidas a través del tiempo y personifican el conocimiento compartido y las adaptaciones sociales. La situación presente forma las instituciones del mañana, a través de un proceso coercitivo y selectivo.

Para entender la teoría institucional de Hodgson, hay que distinguir entre dos conceptos que dentro de su concepción no significan lo mismo: el hábito y la conducta (acción), los hábitos se entienden mejor como disposiciones y no como comportamientos, es decir, son una propensión o capacidad adquirida que puede o no concretarse en un comportamiento. Si se adquiere un hábito no necesariamente se pone en práctica en todas las situaciones. El hábito es una conducta potencial, es decir, es una propensión a comportarse de una manera particular en un contexto específico (debe haber estímulos o incentivos para que el hábito se concrete en conducta).

El razonamiento anterior es un elemento duro tanto para la corriente temprana del institucionalismo, como para el pensamiento Hodgson, el concepto de hábito ofrece una perspectiva radicalmente diferente sobre el comportamiento del individuo, se entiende a los hábitos y a las reglas como necesarios para la acción de las personas. La comprensión del comportamiento humano, dominado por el hábito, no sólo recibe una importante sustentación

de la psicología, también es digna de que los economistas la desarrollen y elaboren aún más (Ibidem, 51).

Los institucionalistas tempranos ubicaron al hábito como la base de la acción y las creencias humanas, además se vinculó al hábito con el conocimiento y la creencia, entendiendo la esencia de la creencia como el establecimiento del hábito. En opinión de Hodgson (2006b: 21), una de las definiciones más útiles de institución fue planteada por Walton Hamilton (1932), según este autor una institución es una manera de pensamiento o acción con cierto predominio y permanencia, incrustada en los hábitos de un grupo o en los usos y costumbres de un pueblo. Notablemente en el viejo institucionalismo el concepto de hábito juega un papel central en la definición de institución.

Un rompimiento entre el Nuevo Institucionalismo Económico (*NEI*) y el viejo institucionalismo, es que en este último la noción del hábito juega un papel preponderante, ya que lo consideran decisivo en la formación y sustentación de las instituciones. Cuando un hábito se vuelve parte esencial de un grupo o una cultura social, se reafirman como costumbres. La importancia de las instituciones radica en que imponen, parcialmente, forma y coherencia social a la actividad humana mediante la continua producción y reproducción de hábitos de pensamiento y acción.

Entonces, la repetición y emulación del comportamiento conducen a la propagación de los hábitos o al surgimiento y reforzamiento de las instituciones. A su vez, las instituciones fomentan y acentúan los comportamientos, y los hábitos ayudan a transmitirlos a los nuevos miembros del grupo. Se resalta la doble función del hábito: por un lado, sustenta el comportamiento individual y por otro, proporciona al individuo los medios cognitivos por los cuales la información recibida puede ser interpretada y entendida. Es aquí donde surge la relación con el modelo mental, pues éstos representan una posibilidad en el razonamiento

y comprensión de fenómenos, situaciones o procesos. La mente construye modelos internos del mundo externo, obteniendo de esta forma lo que se conoce como modelos mentales, los cuales utilizará para razonar y tomar decisiones. Como comenté anteriormente, los hábitos son disposiciones o propensiones a comprometerse en pensamientos o comportamientos previamente adoptados o adquiridos, disparados por estímulos (incentivos) o contextos apropiados. Los hábitos se adquieren en un contexto social, no son genéticamente transmitidos. El hábito es el elemento clave de la comprensión de cómo las reglas están arraigadas en la vida social y cómo las estructuras institucionales son sostenidas. Entonces el hábito es una parte fundamental del aparato mental, para tratar la complejidad y manejar grandes cantidades de información. Las pautas mentales, los hábitos, conforman no solamente comportamientos sino también creencias. Cuando las creencias se generalizan a grupos y sociedades a lo largo del tiempo, estas se convierten en uno de los elementos fundacionales de una cultura.

La noción de Hodgson subraya la evolución parcial de las instituciones a partir de otras instituciones, más que de un hipotético estado de naturaleza libre de éstas, como lo plantea la *NEI* con raíces neoclásicas, la cual a partir de un estado libre de instituciones y haciendo referencia a un modelo racional de comportamiento individual, intenta explicar cómo surge el nacimiento de las instituciones, tales como la empresa, el Estado o el mismo dinero. Pero argumenta Hodgson, lo que se necesita es una teoría del proceso, la evolución y el aprendizaje de las instituciones, y no una que proceda de un estado de naturaleza original libre de éstas; pues este autor afirma que, en cualquier estado de naturaleza ya existe un gran número de reglas y normas culturales, es decir, los individuos nacen en un entorno institucional (Ibidem, 75). Esta crítica sobre el estado de naturaleza también aplica para la Escuela de los Derechos de Propiedad (*Property Rights Approach*) en sintonía con la *NEI*, que remite la dotación

inicial en derechos de propiedad a un estado de naturaleza; es decir, asume una versión creacionista que dotaría de derechos de propiedad como dotación inicial de recursos y no como un fruto de la evolución institucional en ambientes productivos o improductivos (Jeannot, 2007: 55).

Algunos acercamientos en este sentido (de evolución institucional), han sido propuestos por algunos neoinstitucionalistas (*NEI*) destacados, que han tenido puntos de contacto o de convergencia con las ideas evolutivas y abiertas de los viejos institucionalistas. Esto se puede apreciar en los últimos trabajos de Hayek (1991) y los textos recientes de North (1990), donde se hace uso de la dependencia de la trayectoria (condicionamiento histórico), como variable esencial del cambio institucional, enfatizando los usos y las costumbres en las instituciones para explicar los procesos económicos, y con ello oponerse a una visión creacionista o de estado de naturaleza de raíces neoclásicas. A pesar de que North está dentro de la *NEI*, su obra puede considerarse como una síntesis entre el institucionalismo tradicional y el nuevo de raíz neoclásica.

El enfoque de Geoffrey Hodgson, como se menciona al principio del apartado retoma elementos de la economía evolutiva, en la cual los procesos evolutivos implican *innovación* progresiva o periódica, y creatividad, generando y conservando así una variedad de instituciones o reglas, mercancías y tecnologías. La concepción de evolución económica a la que hace énfasis Hodgson destaca la posibilidad de la divergencia acumulativa, en oposición a la convergencia y los equilibrios (Hodgson, 1993).

Un punto relevante sobre las reglas y los hábitos es el siguiente: es más fácil romper una regla que modificar un hábito, pues la conciencia de nuestros propios hábitos a menudo es incompleta; éstos tienen un carácter autoactuante y se establecen en áreas subliminales de nuestro sistema nervioso. Sin embargo, los hábitos siguen teniendo la misma forma general:

en circunstancia X, sigue la acción Y. La toma de decisión en un contexto de complejidad e incertidumbre abre luz a la importancia que tienen los hábitos y las reglas, pues los individuos deben confiar en convenciones y reglas empíricas.

Para Hodgson (2006b), la reintroducción del concepto de hábito en una teoría del comportamiento humano contribuye a establecer el fundamento sobre el cual es posible construir una teoría de las instituciones. Dicho lo anterior, es evidente que algunos hábitos o reglas son eficaces y otros no, las culturas pueden fomentar explicaciones y justificaciones duraderas, incluso de las reglas más inadecuadamente fundamentadas.

Existen también los malos hábitos, es posible que los comportamientos repetitivos se arraiguen, aun si son perniciosos; no obstante, si los malos hábitos se hacen una costumbre, eso no invalida la proposición de que recurrir al hábito, es en general necesario, pues se necesitan para hacer frente a las circunstancias del ambiente. También algunos hábitos y reglas pueden ser ventajosos para una sociedad o grupo, pero no para todos los individuos. El carácter ventajoso de una regla o hábito, en un entorno determinado, confiere una ventaja selectiva a quienes los adoptan.

La noción de hábito no sólo fortalece la creencia, sino que el establecimiento del hábito es la esencia de la creencia. Cuando dentro una sociedad o grupo se comparten o refuerzan los hábitos individuales, éstos adoptan la forma de instituciones socioeconómicas, entonces las instituciones se definen en términos de comportamientos socialmente habituales: una manera de pensamiento o acción con cierto predominio y permanencia incrustada en los hábitos de un grupo o en las costumbres de una persona.

Como mencione en párrafos anteriores, la teoría institucional de Geoffrey Hodgson es una corriente mucho más crítica del pensamiento dominante, pues la teoría económica de raíz ortodoxa ha buscado explicar de manera intensa las evoluciones observadas en las economías

capitalistas por medio de un modelo genérico. Lo anterior descansa sobre el principio de que el sistema económico sigue leyes generales, que no varían en el tiempo ni en el espacio. Desde esta visión se entiende que las diferencias observadas entre los distintos sistemas capitalistas se irán acortando en una evolución que converge en un modelo único y universal, un modelo canónico.

De esa forma, todas las economías capitalistas manifestarían así las mismas propiedades y los diferentes arreglos institucionales que se observan carecen de importancia porque durante el tiempo, lo que se cristaliza es un modo de organización único que se considera eficiente en el uso y distribución de los recursos.

El pensamiento económico del viejo institucionalismo y del mismo Hodgson, cuestionan este resultado de convergencia o de un modelo canónico. Desde este enfoque, lo que tiene lugar son regímenes económicos situados en sociedades específicas y que se fueron conformando a lo largo del tiempo, es decir, hay varias formas de estructuras institucionales que son el resultado de diferentes trayectorias históricas.

Por tanto, existen una gama de formas de organización capitalista, es decir, existen diversas configuraciones institucionales para garantizar la propiedad privada, el mercado de trabajo, la formación y apropiación de ganancias y rentas, etcétera. Otra idea que se infiere de descartar la hipótesis de un modelo único y universal, y de introducir la proposición de diferentes formas de organización capitalista con distintos arreglos institucionales, es que, al poseer distintos arreglos, generan una lógica sistémica para el comportamiento económico y los distintos esquemas institucionales poseen distintas fortalezas y debilidades para la actividad económica.

Las acciones económicas son un tipo especial de acción social y, por lo tanto, están coordinadas y arraigadas en un determinado contexto institucional, relacionado con esto, pero con matices propios, se espera que las similitudes y diferencias entre los arreglos institucionales definan resultados económicos diferentes, en indicadores como crecimiento, competitividad, *innovación* y eficiencia.

De esta forma, los sistemas capitalistas se distinguen por la forma en que se articulan los agentes y los sistemas institucionales en cada contexto particular. De este enfoque teórico del cual Hodgson es partícipe, se desprende la idea de que no existe una única estructura funcional o modelo único y universal como lo señala la teoría ortodoxa. La clave se encuentra en cómo se configura cada orden institucional, de acuerdo con un contexto determinado y, de allí, una variedad específica de capitalismo.

Un punto que resaltar es que, no existe ningún arreglo institucional único y óptimo dentro del capitalismo que vaya a triunfar necesariamente sobre otros arreglos, aunque no todos los capitalismos se comportan de la misma manera, las ventajas o eficiencias de un tipo de capitalismo sobre otro dependen normalmente de su trayectoria histórica y de su contexto, por lo que no se puede decir, que uno sea superior a los demás.

De todo lo anterior, se puede dilucidar que los arreglos institucionales que se han conformado a lo largo del tiempo, es decir, resultado del camino recorrido por una nación, difiere del mecanicismo ortodoxo (convergencia), porque representa una opción metodológica divergente de la teoría neoclásica. Al tomar la dependencia de la trayectoria, Hodgson converge con los viejos institucionalistas al enfatizar la influencia de los usos y las costumbres en las instituciones, al igual que North.

El pensamiento hegemónico que postula la tendencia generalizada a converger hacia formas institucionales comunes en las economías capitalistas queda invalidado, pues la evidencia histórica muestra que hay muchas formas de organización del sistema económico capitalista.

3. El modelo básico de pensamiento institucional

North y Thomas (1978: 3-6) argumentan que, la clave para lograr el desarrollo competitivo radica en una organización eficaz, que consiste en establecer una base institucional y una estructura de propiedad capaz de guiar los esfuerzos económicos individuales hacia actividades que supongan una aproximación de la tasa privada de beneficios respecto a la tasa social de beneficios, por tanto, si una economía no se desarrolla es porque no existen incentivos para la iniciativa económica productiva.

En el momento en que se analiza la historia económica de Occidente, muchos historiadores han afirmado que los avances tecnológicos eran la razón fundamental del desarrollo competitivo de esta zona, es tanto así, que la historia económica de Europa gira en torno a la revolución industrial. En tiempos más recientes, los estudiosos del tema han destacado la inversión en capital humano y, algunos otros, la reducción de los costos de información del mercado, pero dentro de esta argumentación hay una pieza faltante: si la investigación y la innovación son todo lo que se requiere para el crecimiento y desarrollo competitivo, entonces surge una pregunta ¿Por qué algunas economías no lo han alcanzado? El argumento utilizado por estos autores es el siguiente: los factores mencionados y algunos otros más, no son las causas del crecimiento y desarrollo competitivo, son el crecimiento y desarrollo mismos, es decir, los factores que remarca la teoría del crecimiento endógeno (capital humano, innovación, etcétera.) son muy importantes, pero la idea que se quiere subrayar es que estos aparecen una vez que las economías han registrado una situación

competitiva avanzada, a causa de un ambiente institucional propicio a la economía productiva, que se debe a la buena gobernanza pública y la existencia de una masa crítica de empresarios innovadores.

Si se quiere explorar las causas del desarrollo competitivo, entonces es necesario remitirnos un momento antes; es decir, hacia la construcción de una organización económica eficaz que implica entre otras cosas el establecimiento de una estructura institucional que provea los incentivos económicos necesarios para mejorar el desempeño económico. De esta manera, el desarrollo competitivo es una forma de evolución en la dotación institucional que surge de la dependencia de la trayectoria nacional y transforma las reglas del juego económico (North, 1992: 1).

Es así como parto de la idea de que el desarrollo competitivo es un proceso histórico complejo en que los factores económicos, políticos, sociales y culturales se interrelacionan para influir sobre el bienestar de los individuos. En otras palabras, se analiza el estudio de la herencia histórica de una sociedad expresada en sus instituciones y sus aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, cuyos resultados dependen de la estructura de incentivos que enfrentan los diversos individuos.

Sólo poniendo en una perspectiva histórica e institucional (dependencia de la trayectoria) adecuada a las economías, estaremos en condiciones de efectuar una lectura realista del comportamiento y el sendero de aprendizaje por el que un país transita a lo largo del tiempo. Una investigación histórica descriptiva supone observar el comportamiento económico, tecnológico e institucional de los agentes económicos y de los mercados.

3. 1. La ideología y el modelo mental

Según Valenzuela (2012: 57) afirma que, para los nuevos institucionalistas, el papel que juega la ideología es crucial, en el sentido de que se trata de una visión del mundo que imprime un mayor grado de certidumbre como mecanismo compensatorio de las deficiencias de información, y además agrega, la ideología reduce la incertidumbre al suministrar modelos mentales de interpretación del mundo, que imprimen certeza subjetiva, sin importar que normalmente ésta no conduzca a decisiones acertadas. Ése es su propósito ulterior: enseñarnos como actuar con seguridad; no producir resultados óptimos. En el caso de los modelos mentales generalmente se subestima la influencia que en ellos tiene la ideología.

Para (Mantzavinos, North y Shariq, 2004: 15), un modelo mental puede entenderse mejor como la predicción final realizada por la mente, o como la expectativa que se tiene sobre el ambiente, antes de recibir retroalimentación de éste. Dependiendo de si la expectativa formada es validada por la retroalimentación ambiental, el modelo mental puede ser revisado, refinado o rechazado en su conjunto.

North (1992: 485) afirma, las ideologías son la base de los marcos subjetivos que los individuos poseen para explicar el mundo que les rodea. Las ideologías contienen un elemento normativo esencial; es decir, en tanto que explican la forma en que el mundo se encuentra y la forma en que debería de estar. Los modelos subjetivos, por lo general son, una mezcla de creencias, dogmas, mitos, etcétera. Sin embargo, hay elementos de una estructura organizada que los hacen un dispositivo para recibir e interpretar la información. Los modelos subjetivos que los individuos crean para descifrar el medio ambiente son producto del crecimiento y transmisión de conocimientos científicos y, por otra parte, también son consecuencia del conocimiento transmitido socialmente que es el patrimonio cultural de cada sociedad. Como consecuencia, la cultura no sólo juega un papel en la

formación de las reglas formales, sino también es el fundamento de las restricciones informales que forman parte de la composición de las instituciones. Un cambio en las reglas formales debe complementarse con restricciones informales consistentes para producir los resultados deseados.

Antes de contar con el conocimiento preciso de cómo funciona un evento u objeto (ambiente), es perfectamente comprensible crear un sistema de ideas para entender que ese evento u objeto funciona de esa manera; por ejemplo, la izquierda latinoamericana puede entender de manera firme que el neoliberalismo ha traído resultados negativos como el aumento de la pobreza y la concentración del ingreso. Lo anterior por dos razones, porque los datos lo reflejan, o peor aún, los datos pueden evidenciar lo contrario, pero se desconfía de éstos y los desecha porque no encaja con su ideología, con su modelo mental.

Es decir, existen dos fases, una que forman los individuos o la sociedad en su conjunto, y que tiene que ver con el sistema de ideas que se genera o se crea, o en otras palabras, con la expectativa que se tiene sobre el ambiente antes de recibir retroalimentación del mismo, y otra fase que viene después, una vez que se recibe la retroalimentación del ambiente, cuando dicha retroalimentación confirma el mismo modelo mental una y otra vez, se dice que el modelo mental se encuentra cristalizado y da paso a una “creencia” o un sistema de creencias, y este sistema ya es relativamente resistente a los cambios revolucionarios.

Cuando se ha forjado un modelo mental, muchas veces los agentes desechan información por conveniencia y no por necesidad, ya que es menos costoso darle la espalda a la realidad, que asumir los altos costos que conlleva la adopción de un nuevo modelo mental, si el viejo todavía entrega resultados, es decir, resuelve problemas que emergen de la incertidumbre.

Es precisamente esta resistencia a lo nuevo, o puesto en otras palabras, el arraigamiento a lo viejo, uno de los grandes motores de la dependencia de la trayectoria: la vieja ideología (creencias), como las viejas instituciones, pueden ser profundamente negativas en el desarrollo competitivo, en particular, cuando se apodera de grupos influyentes en la sociedad, por ejemplo, seguir al pie de la letra la receta neoliberal sin advertir que ésta funciona sólo en un mundo donde las instituciones no importan, o donde los costos de transacción son cero porque estas son eficientes, si es así probablemente conducirá a resultados negativos.

Para (Mantzavinos, North & Shariq, 2004: 19), desde el punto de vista externo, las instituciones son regularidades de comportamiento al interior de una población. Desde el punto de vista interno no son más que modelos mentales compartidos o soluciones compartidas a los problemas recurrentes de interacción social. Sólo que debido a que las instituciones están ancladas a la mente de las personas es que estas cobran relevancia desde el punto de vista del comportamiento. La especificación del aspecto interno de las instituciones es paso crucial para explicar adecuadamente su surgimiento, su evolución y sus efectos.

Es aquí donde entran en juego las instituciones informales, ya que estas son producidas de manera interna, es decir, son endógenas a la sociedad. En comparación con las instituciones formales las cuales son expuestas de manera externa sobre una sociedad como el producto exógeno de las relaciones entre gobernantes. La correspondencia entre las reglas formales e informales es de vital importancia por razones de política pública. Ya que las políticas consisten en modificar las limitaciones formales, pero el éxito de ello es producto del cambio tanto de las reglas formales como de las reglas informales; la correspondencia

entre instituciones formales e informales es una condición necesaria para mejorar el desempeño económico.

La consecuencia a largo plazo del procesamiento cultural de la información que está en la base de las limitaciones informales es lo que juega un papel importante en la forma incremental por medio de la cual las instituciones evolucionan y, por consiguiente, es una fuente de dependencia de la trayectoria. Los rasgos culturales tienen una tenaz habilidad de sobrevivencia, por ello la mayoría de los cambios culturales son incrementales. Como resultado la tensión entre reglas formales alteradas y limitaciones informales persistentes produce resultados que tienen consecuencias importantes en la forma en que cambian las economías (North, 1993: 64-65).

Pero no siempre el papel de la ideología es negativo, por ejemplo, North (2005) nos dice que solamente en el mundo Occidental existieron mentalidades o ideologías forjados por la cultura nacional que tuvieron la capacidad y la vocación de profundizar y diversificar los mercados dentro de una realidad no ergódica a causa de la incertidumbre manufacturada.

De lo anterior se pueden dilucidar que existen comportamientos o conductas que nos guían al desarrollo competitivo y otras que nos apartan de él, las primeras son aquellas que fomentan la acumulación de capital, la productividad, la innovación tecnológica y el progreso técnico; y en el campo político y social, las libertades que permiten escoger y desarrollar un proyecto de vida que los individuos, y sólo los individuos, consideran digno de ser vivido (Sen, 2000).

Durante el proceso de interacción, los agentes han interiorizado las convenciones, las normas morales y las normas sociales de una sociedad, es decir, las instituciones informales, que como se mencionó anteriormente son endógenas a una sociedad. Cuando comienzan sus negocios, los empresarios han aprendido las reglas legales (instituciones formales) que

deben respetar y el punto hasta donde los derechos de propiedad son protegidos o violados por el Estado. Al tener todos ellos un mismo sendero de aprendizaje, los empresarios y otros actores que juegan en el mercado comparten instituciones formales e informales, es decir, las reglas del juego, ellos pertenecen a un grupo específico y a un juego económico particular.

De esta manera, las instituciones coordinan el conocimiento de los participantes del mercado; sin embargo, dependiendo de las características del proceso de aprendizaje compartido en sociedades específicas, esta coordinación del conocimiento ocurrirá a un nivel distinto de costos de transacción.

El desempeño económico es resultado de un complejo proceso, que implica entrar en el juego económico con ciertas reglas formales e informales que generan una determinada estructura de incentivos que canalizan el actuar de los agentes en una determinada dirección. No obstante, nada garantiza que los modelos mentales compartidos y las instituciones que evolucionan en una sociedad a través del tiempo alcanzarán el desarrollo competitivo (North, 1994).

El proceso de cambio social que presentan Mantzavinos, North y Shariq (2004) puede ser resumido de la siguiente manera.

“realidad” > creencias > instituciones > políticas específicas > resultados (y, en consecuencia “realidad” alterada)

El concepto de realidad se encuentra entrecomillado porque su significado es heterogéneo, ya que cada individuo interpreta la realidad de acuerdo con un determinado modelo mental, es decir, a marcos subjetivos que los individuos poseen para explicar el mundo que les rodea.

Mientras la matriz institucional y la estructura de incentivos se mantengan fijas, la interacción en el mercado se canalizará en una cierta dirección y se fomentará la generación de ciertos tipos de tecnologías. La proposición de la dependencia de la trayectoria donde se reconoce que la historia importa, designa la importancia del fenómeno de sendero-dependencia, comenzando en el nivel cognitivo, pasando por el nivel institucional y culminando en el nivel económico (Mantzavinos 2001).

El principal efecto a nivel cognitivo de la existencia de modelos mentales compartidos es la coordinación de las actividades individuales a nivel de comportamiento, de ahí la importancia de partir desde este plano, y entender porque existen comportamientos o conductas que nos guían al desarrollo competitivo y otras que nos apartan de él.

North (2005: 83) afirma lo siguiente, la clave para entender el proceso de cambio económico, son las creencias, la de los individuos y las compartidas (el sistema de creencias). La razón es simple, el mundo que se trata de entender es una construcción de la mente humana; la cultura de una sociedad es una acumulación de creencias e instituciones que han permanecido durante el tiempo. Entonces el tema es el de la dinámica del cambio, donde determinadas experiencias pueden ir modificando gradualmente las creencias existentes y por ende la estructura institucional (*eficiencia adaptativa*); el resultado puede ser instituciones adaptadas y eficientes que responden a los cambios del entorno o del ambiente, o el estancamiento donde dominan conductas y políticas crecientemente disfuncionales.

En consecuencia, si se quiere dar una explicación de la brecha creciente entre países ricos y pobres, se debe explorar las diferentes experiencias de las sociedades en el tiempo y sus implicaciones para el desarrollo de determinados modelos mentales que produjeron diferentes habilidades para enfrentar los problemas del entorno.

3. 2. Causalidad acumulativa

El institucionalismo, a diferencia de la economía ortodoxa, ha sido más influenciado por el evolucionismo biológico que por el mecanicismo físico. Este enfoque evolucionista rechaza la concepción del cambio a base de explicaciones mono-causales y lineales a favor de explicaciones multifactoriales y curvilíneas (Samuels y Schmid, 1994). La sociedad está inscrita entonces, en un proceso de *causalidad acumulativa*, en donde se conjugan medios y fines en una relación de interacción.

El proceso de desenvolvimiento económico y social es uno en que las condiciones iniciales cuentan, pero con respecto al cual es posible una gama de múltiples futuros. El institucionalismo; por tanto, rechaza la visión de tendencia hacia el equilibrio y la convergencia del paradigma dominante. No hay un estado *asintótico* que podamos utilizar como guía para aproximarnos a un fin ideal (Hodgson, 1995).

El precedente histórico tiene un gran peso en la articulación institucional, ya que una serie de sucesos o de circunstancias pueden generar soluciones o políticas que, una vez que prevalezcan, encaminan a la sociedad por rutas particulares que pueden conducir al desarrollo, al estancamiento o a la decadencia; entonces cada componente adicional tiene que encajarse o adaptarse a la estructura preexistente. Esto presume un proceso continuo en lugar de un salto discreto.

La visión de desarrollo competitivo como resultado de un proceso de cambio institucional, es originaria de la antigua tradición institucionalista, desde Veblen, Commons y Mitchell, que definen una perspectiva histórica, procesal y acumulativa. Como mencione en párrafos anteriores, esta visión se enfrenta a la visión tradicional ortodoxa de equilibrio (estado estacionario).

Desde la óptica institucionalista, se considera que el fenómeno del desarrollo competitivo debe ser planteado como un proceso con profundas raíces históricas, y también debe tener una dimensión cualitativa. Si esto es así, el desarrollo se ve como un proceso de carácter histórico, sin ningún tipo de compromiso para la estabilidad a largo plazo, siendo caracterizado por las instituciones que le dan forma.

Esto implica reconocer que el desarrollo no es sólo producir aumentos en el producto per cápita, sino que surge de un proceso dinámico con sus sucesivas fases llevadas a cabo a través de cambios y/o transformaciones en el nivel de actividad productiva. Tales cambios son de naturaleza tecnológica y/o económica que impactan no sólo en los ámbitos micro y macro, sino también en las esferas social, política e institucional.

En lugar de una situación inicial de equilibrio (o de una serie de estática comparativa), hay una secuencia de actividades y comportamientos que se superponen de forma indefinida. Para David Hamilton (1975: 27), los institucionalistas consideran el cambio como una parte de ese proceso, donde, en lugar de ver a la economía como un sistema fijo periódicamente impulsado a trasladarse a un nuevo punto, lo ven en todo momento, sujeto a un proceso de cambios acumulativos, describiendo su estudio como *un estudio de procesos*.

Aceptar la premisa anterior referida al proceso de cambios acumulativos tiene una implicación muy importante. La necesidad de comprender el conjunto como un desarrollo acumulativo histórico e institucional. Como el tiempo se está moviendo en una sola dirección, entonces es imposible revertir el proceso o empezar por el principio.

3.3. Cambio institucional

Si las instituciones son señaladas como una de las causas más profundas del desarrollo competitivo, el cambio institucional progresivo se ofrece como un determinante más próximo del mismo; es decir, como instrumento cualitativo del desarrollo competitivo, en la

medida en que existan variaciones orientadas hacia reglas eficientes, llevarán a conductas más proclives hacia la acumulación de capital y la innovación tecnológica.

La ideología dentro de la dependencia de la trayectoria representa un freno importante para el tránsito entre el subdesarrollo y el desarrollo. Sin embargo, sin un cambio institucional progresivo, este paso es prácticamente imposible. Para que exista un cambio institucional (de cualquier índole), se deben tener en cuenta las circunstancias para el cambio de las instituciones: de quién o de quiénes depende y, por último, cómo se da ese proceso. Cuando el cambio institucional es progresivo, los cambios en las instituciones permiten la acumulación de capital y la innovación tecnológica, es decir, asisten a una transformación estructural guiada por la eficiencia en el desarrollo de la productividad factorial; pero cuando el cambio institucional es regresivo, entonces las variaciones en las reglas estarán orientadas a estimular actividades extractivas y; por tanto, de naturaleza rentista.

Para analizar y profundizar en este tema, North hace una distinción que es única en el pensamiento institucionalista: distingue entre instituciones y organizaciones. Como mencione anteriormente, las instituciones conforman las reglas del juego y los incentivos en una sociedad, mientras que las organizaciones consisten en la agrupación ordenada de un conjunto de actores que tiene un objetivo compartido. El ejemplo que utiliza North para ilustrar esta distinción es el deporte del fútbol: las instituciones son las reglas del juego que enmarcan qué se puede hacer y qué se encuentra prohibido; que nos dicen cómo se gana y cómo se pierde el juego, y que nos indican cuántos jugadores debe haber por equipo. En cambio, las organizaciones pueden ser comparadas con los equipos: conforman un grupo de individuos con un fin compartido (ganar el partido) y que ponen en práctica un conjunto de estrategias para lograr alcanzar dicho fin.

¿Qué organizaciones cobran vida y cómo evolucionan? Son hechos determinados fundamentalmente por la estructura institucional (conjunto de proporciones y relaciones que corresponden a las normas formales o informales que hacen posible los intercambios públicos o privados). La importancia recae en la interacción entre instituciones y organizaciones, ya que las instituciones son las normas e incentivos subyacentes del juego que determinarán que organizaciones se crean, cuáles se eliminan y cuáles continúan o evolucionan.

Las organizaciones son importantes porque ellas son las agentes del cambio institucional. Se crean para aprovechar los beneficios que ofrece el marco institucional, pero también son ellas las que impulsan su modificación cuando se abren ventanas de oportunidades que, sólo pueden ser aprovechadas mediante transformaciones de las reglas que hasta entonces habían regido. Las ventanas de oportunidades están dadas por la posibilidad de reducir costos, especialmente los costos de transacción, o de obtener beneficios adicionales en el marco institucional deseado.

Las organizaciones y en particular el empresario son los agentes del cambio institucional pero no su fuente. North (1993) y otros, creen que la presión para el cambio institucional deriva de cambios persistentes en los precios relativos y de la inestabilidad en las preferencias. La variación en los precios relativos altera el nivel de ganancia de un sector determinado ubicándola por encima de la ganancia media, haciendo de éste un sector atractivo para concentrar la afluencia de recursos y de esfuerzos. Si las instituciones establecidas impiden la canalización de esos recursos y de esos esfuerzos, las organizaciones lucharán por su transformación. De esa lucha se originarán nuevas instituciones.

Así pues, las instituciones formales e informales dan como resultado organizaciones particulares que han nacido debido a los incentivos contenidos en el marco, y que, por consiguiente, dependen de él, en cuanto a la redituabilidad de las actividades que emprenden. El cambio incremental proviene de las percepciones de los empresarios en organizaciones económicas y políticas; estas impresiones pueden indicar que podrían obtener una mejor ganancia alterando en un cierto margen el marco institucional existente. Pero fundamentalmente las percepciones dependen tanto de la información que reciben los empresarios como de la forma en que procesan esa información (Ibidem, 19).

Si los mercados económicos y políticos fueran eficientes, es decir, si los costos de transacción fueran nulos, entonces las elecciones siempre serían eficientes; es decir, que los actores siempre tendrán modelos verdaderos o en todo caso de que no los tuvieran, la retroalimentación de información los corregiría; sin embargo, en la realidad los agentes actúan bajo un panorama de información incompleta y costos de transacción positivos, donde procesan la información que reciben por medio de elementos racionales hasta un cierto grado, e ideológicos, de los que pueden resultar vías persistentemente ineficientes.

Las oportunidades que tienen ante sí los empresarios políticos como económicos pueden favorecer dos tipos de actividades, las que generan la actividad redistributiva no productiva, que crean monopolios en vez de condiciones de concurrencia y restringen oportunidades en lugar de acrecentarlas. Pocas veces inducen inversiones en educación que aumenten la productividad. Las organizaciones que se desarrollan en este marco institucional se volverán más eficientes para hacer a la sociedad más improductiva y la estructura básica institucional mucho menos apropiada para la actividad productiva. Por otro lado, se encuentran las oportunidades que son cristalizadas de manera productiva y que crean las condiciones contrarias a las mencionadas.

El poder de mercado, pero sobre todo político, de las organizaciones nuevas y de las existentes determinará si el cambio institucional se efectúa o no y en cuál dirección. Éstas pugnarán por la defensa del marco de reglas vigentes porque les permiten continuar extrayendo beneficios que pueden ser aprovechados con el cúmulo de conocimientos y habilidades compatibles con ese marco; las nuevas por su parte pelearán por la transformación de ese marco (si les resulta incompatible). Si quienes registran una mayor fuerza política, económica o social son las viejas organizaciones, el cambio institucional se frenará; si son las nuevas, es probable que éste prospere.

Lo importante es que cada orden institucional estructura incentivos para la consecución de ganancias y, por esta vía, para el aprendizaje de habilidades y conocimientos, aunque estos no sean eficientes y productivos. Si, además la inercia organizacional se nutre de la extracción de rentas, los miembros de las organizaciones tendrán incentivos más poderosos para perpetuar el orden institucional y resistirse al cambio. Las instituciones no son creadas para ser eficientes socialmente; más bien las instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas (Ibidem: 29).

En síntesis, las organizaciones buscan extraer beneficios en función de los incentivos que brinda la estructura institucional. En esta búsqueda las organizaciones pueden alterar incrementalmente la estructura institucional o mantenerla intacta porque creen que pueden seguir extrayendo beneficios bajo el arreglo existente. Sin embargo, no por fuerza son socialmente productivas porque con frecuencia la estructura institucional da incentivos adversos (Ibidem: 99), dicho análisis puede extenderse hasta el significado de economía informal que abordaremos en el siguiente capítulo.

Si el marco institucional básico genera incentivos para la actividad redistributiva no productiva; es decir, si dicha actividad se vuelve la oportunidad económica preferida (la más provechosa), entonces se puede esperar un desarrollo muy diferente del saber y de las habilidades que no son nada parecidos al aumento de la productividad. Así, los incentivos que están implícitos en la estructura institucional desempeñan la función decisiva en la conformación de aptitudes y conocimiento (Ibidem 104-105).

Si la organización económica invierte en conocimiento que aumente la productividad de los inputs físicos o humanos o que mejore el conocimiento tácito de los empresarios, entonces el aumento resultante de la productividad irá en proporción con el desarrollo de la economía; no obstante, para que esto suceda, los incentivos que provea la estructura institucional deben de ir en este sentido.

3.3.1. Algunas explicaciones sobre las diferencias de desarrollo entre países

La historia económica de los Estados Unidos es muy ilustrativa de un cambio institucional progresivo. Las ventajas evidentes de aumentar el saber y la educación en el siglo XIX indujeron inversión pública y privada en la instrucción formal, en el entrenamiento en el trabajo, y aplicaron la investigación en actividades agrícolas e industriales. El resultado no fue solamente la transformación gradual de las organizaciones económicas y el surgimiento de organismos educativos con sus propias agendas e influencia en la política, sino las percepciones en evolución de los políticos y votantes sobre el valor de esa inversión. Los Estados Unidos han sido inmensamente productivos en el siglo XX. La consecuencia significativa de esta historia es que el mercado del saber junto con las percepciones subjetivas de los jugadores coincidió para producir una inversión privada y pública en el saber. No obstante, a lo largo de gran parte de la historia económica de las economías del Tercer Mundo, los incentivos institucionales para invertir en el conocimiento productivo han

estado ausentes, inclusive es frecuente hoy en día que los incentivos estén mal dirigidos (Ibidem, 107).

La emergencia económica requiere inversión en cosas, más maquinas, más servicios como carreteras o banda ancha y en personas que necesitan más y mejor educación. Es necesario adquirir y aumentar el conocimiento. La inversión en investigación y desarrollo aumenta el flujo de innovación; sin embargo, la innovación también necesita empresarios y gerentes que corran riesgos para encontrar formas rentables de convertir la ciencia y la ingeniería en nuevos productos y servicios. Esto es difícil sino existen las instituciones correctas. Se requiere que los innovadores estén exentos del riesgo de expropiación, que las cortes legales funcionen para resolver las disputas y proteger las patentes, y que las tasas de impuestos no sean demasiado altas. Cuando todas estas condiciones se satisfacen conjuntamente, se logra un desarrollo sostenido y estándares de vida más altos, como ha ocurrido en Estados Unidos durante siglo y medio. (Deaton, 2015: 199).

De esta manera, la inversión sistemática en aptitudes y en saber, y su aplicación a la economía, sugiere una evolución dinámica de esa economía que trae consigo un conjunto específico de características institucionales.

Hay una pregunta que es crucial para el análisis ¿Qué ocurre cuando un conjunto común de normas es impuesto a dos sociedades diferentes? North da respuesta a esta pregunta ejemplificándolo con un caso histórico. La Constitución de los Estados Unidos fue adoptada (con modificaciones) por muchos países latinoamericanos en el siglo XIX, además de que muchas de las leyes de propiedad de países occidentales desarrollados han sido adoptadas por países del Tercer Mundo. Aun cuando las reglas son las mismas, los mecanismos de cumplimiento obligatorio, es decir, las características de su aplicación, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no lo son. Por consiguiente,

diferirán tanto las estructuras de incentivos reales como las consecuencias supuestas de las políticas. El resultado es divergente si se aplica un conjunto común de reglas a sociedades diferentes, ya que su dependencia de la trayectoria es distinta (North, 1993: 132).

La evolución de la América angloparlante y la de Hispanoamérica difirió radicalmente desde el comienzo, lo cual reflejó la imposición de pautas institucionales tomadas de la Madre Patria en las colonias y resultados ideológicos radicalmente divergentes que dieron forma a las percepciones de los actores. En el caso de los Estados Unidos, la Constitución encarnó la herencia de las normas políticas y económicas de Inglaterra, y posteriormente coloniales, complementadas por un modelo ideológico congruente con los problemas en cuestión. En el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas correspondientes.

La persistencia de la pauta institucional que había sido impuesta por España y Portugal siguió desempeñando un papel fundamental en la evolución de las políticas latinoamericanas y en sus percepciones, así como en cuanto a distinguir y diferenciar la historia de este continente, a pesar de que después de la independencia se impusiera un conjunto de normas similares a las de la tradición institucional inglesa. La dependencia de la trayectoria latinoamericana evidencia una lógica de acción colectiva propicia a una sociedad de rentistas y a una economía dominada por los cazadores de rentas, pero no a la innovación empresarial o social (Jeannot, 2010: 167).

John Coatsworth caracteriza el medio institucional del México del siglo XIX de la siguiente manera: La naturaleza intervencionista y generalmente arbitraria del medio institucional obligó a todas las empresas, urbanas o rurales, a operar de un modo altamente politizado, valiéndose de redes de parentesco, influencia política y prestigio familiar para

ganar acceso a algún privilegio. El éxito o fracaso en la arena económica dependían siempre de la relación del productor con las autoridades políticas. La pequeña empresa excluida del sistema de los privilegios corporados y de los favores políticos, se vio obligada a operar el margen de la ley, y nunca protegida contra los derechos de los más poderosos (Coatsworth, 1978: 94). Muy opuesto a lo anterior, la historia económica de Estados Unidos se ha caracterizado por un sistema político federal, de frenos y equilibrios y una estructura básica de derechos de propiedad que han alentado la contratación a largo plazo que es esencial para la creación de mercado de capitales y de crecimiento económico (North, 1993: 151).

3.4. La dependencia de la trayectoria

La idea esencial de la *path dependence* o dependencia de la trayectoria es que el pasado condiciona el presente, y el presente el futuro, en otras palabras, una vez que una sociedad se mete en el carril equivocado, es muy fácil continuar en esa dirección, y muy difícil cambiar la trayectoria. Las razones de este hecho son dos: la primera señala que los cambios espontáneos son casi imposibles, es decir, que el cambio institucional es incremental, ello se debe a que son precisamente las instituciones formales e informales las que suelen marcar la pauta de transformación.

El segundo rasgo relaciona el pasado con el futuro, ya que es precisamente éste, el que condiciona las diferentes opciones para el futuro, aquí se destaca el papel que juegan las viejas instituciones, ya que se han arraigado en la ideología y en la institucionalidad informal, como comenté en la sección anterior. Este resultado es el fruto del modelo mental que se ha forjado mediante el proceso de andamiaje que la vieja estructura institucional ha determinado (el aprendizaje implica desarrollar una estructura para interpretar las diversas señales recibidas por medio de los sentidos. Esta estructura precaria resultado de las experiencias del individuo es lo que North llama *andamiaje*). Contiene convenciones,

normas morales y sociales que definen la variedad de opciones hacia el futuro. Dentro de la dependencia de la trayectoria, las nuevas ideologías están determinadas por las pasadas y, a su vez, condicionan la gama de alternativas que conformarán los nuevos debates.

El modelo mental forjado con el paso del tiempo puede bloquear el cambio institucional. Esto puede llevar no sólo a que no se detecten las oportunidades, sino también, y esto es lo más grave, a que conociéndolas se desechen. Aunque el esquema básico sigue la secuencia: cambios en los precios relativos > ventana de oportunidades > organizaciones pugnan por cambio institucional > se produce el cambio institucional, dicha secuencia no es automática, ya que dentro de esta cadena está presente la ideología. De aquí la importancia del fenómeno de sendero-dependencia, comenzando en el nivel cognitivo. El nexo entre ideología y dependencia de la trayectoria puede ser un freno importante hacia el camino del desarrollo competitivo.

La dependencia de la trayectoria es la variable esencial del cambio institucional al enfatizar la influencia de los usos y las costumbres en las instituciones, en la medida en que existan variaciones orientadas hacia reglas más eficientes, se llegará a conductas más proclives para el desarrollo, aunque dichas variaciones no siempre se dan, pues persistentemente existirán grupos que pugnarán por la defensa de la estructura de reglas vigentes que les permiten seguir extrayendo beneficios de manera particular.

North (Ibidem, 149) afirma que, la dependencia de la trayectoria significaría detallar cada uno de los sistemas políticos, económicos y sociales de cada país en el tiempo, así como un enredo de normas formales y de limitaciones informales que hacen marchar a las economías por vías diferentes. En la dependencia de la trayectoria se encuentran los espacios donde las instituciones formales e informales se mezclan, transforman o coexisten, y que van a delinear la forma en que una sociedad evoluciona en el tiempo. Para que las

instituciones informales evolucionen juega un papel importante el procesamiento cultural (ideológico), ya que ellas son producto de la dependencia de la trayectoria.

3.4.1. La dependencia de la trayectoria de Europa occidental. Un ejemplo de cambio institucional progresivo en determinadas regiones.

Por ejemplo, North y Thomas (1978) exponen un modelo de explicación del nacimiento y auge del capitalismo en Europa Occidental, o sea, de su dependencia de la trayectoria, pero se trata de una explicación particular al hacer hincapié en los problemas de índole institucional. La argumentación que se maneja es muy simple: la clave del desarrollo competitivo se encuentra sustentada en una organización económica eficaz, la cual implica el establecimiento de una dotación institucional y de una estructura de propiedad que proporcione los incentivos necesarios para emprender actividades socialmente productivas.

Dichos autores comienzan su exposición a partir de una época precisa, el siglo X, es decir, cuando la sociedad feudal predominaba en una gran parte de Europa Occidental. El punto clave es dilucidar la evolución de las estructuras institucionales a lo largo del tiempo.

Ellos definen el feudalismo como una organización de la sociedad basada en un contrato, expreso o implícito, donde la condición social de una persona dependía por completo de su situación con respecto a la tierra y, por otra parte, la tenencia de ésta determinaba derechos y deberes políticos. En resumen, los aldeanos, además de procurar su subsistencia, habían de procurar a la clase dominante.

En el siglo X, el factor tierra era abundante, si una tierra se encontraba ocupada siempre existía la posibilidad de ocupar otras, entonces durante este siglo Europa Occidental era un gran conjunto de tierras vírgenes. La figura institucional del feudalismo subsistió mientras predominaron dos condiciones básicas: tierra abundante y escasez de mano de obra. Como el factor tierra era abundante, no era de interés crear derechos exclusivos para su utilización;

sin embargo, cuando un recurso se hace progresivamente escaso en relación con las necesidades de la sociedad, la presión para que se produzca un cambio en los derechos de propiedad se hacen presentes, por lo que el incremento demográfico alteró las condiciones del sistema.

Como es obvio, el aumento poblacional hizo que se empezarán a disputar las mejores tierras, y una vez que esto ocurrió irremediablemente los colonos tuvieron que desplazarse hacia tierras de menor calidad. Lo que trajo como consecuencia un cambio en la importancia relativa del factor tierra y del factor trabajo, teniendo como resultado un cambio en los acuerdos contractuales e institucionales. Respecto al factor trabajo su valor de una hora adicional de labor descendió en la medida que disminuía su productividad. Es así como el acuerdo contractual entre señor y villano se había modificado, pues ahora las prestaciones laborales del villano producían menos a cambio de la misma cantidad de bienes públicos (protección y justicia) suministrados por el señorío; sin embargo, como ahora la mano de obra era abundante, sus posibilidades de alterar a corto plazo su relación contractual era limitada, de modo que con el tiempo el señor pudo cambiar a su favor los acuerdos contractuales, por ejemplo, exigiendo mayor número de horas de trabajo.

Otro resultado importante que trajo consigo el panorama de los rendimientos decrecientes del trabajo en la agricultura, fue que la tierra se hiciera escasa y su valor aumentara, el derecho exclusivo sobre un pedazo de tierra se hizo más atractivo conforme su valor iba en aumento.

Resumiendo, los cambios de largo plazo en los precios relativos de los productos y los factores de producción dieron lugar a cambios instituciones fundamentales. Por ejemplo, los cambios en el valor relativo de la tierra y de la mano de obra modificaron la rentabilidad derivada de poseer una versus la otra y destruyeron la “razón de ser” fundamental del

feudalismo; el alza de los precios agrícolas incrementó el valor de la tierra, por lo tanto, convenía establecer la propiedad privada de ésta. Debido al crecimiento de la población, y al carácter limitado de las tierras, los servicios laborales eran menos valiosos, lo cual estableció la base para el desarrollo de una fuerza laboral libre, sin duda fueron los más espectaculares cambios institucionales inducidos por la modificación en los precios relativos, y que marcaron la pauta para el desarrollo de los mercados.

El aumento de la población evaporó la estructura económica de la organización institucional feudal, alterando los precios relativos como resultado de los rendimientos decrecientes del trabajo en la agricultura; sin embargo, también contribuyó a la expansión del tamaño de los mercados. La enorme presión demográfica tuvo un gran efecto sobre los sectores no agrícolas, ya que condujo a la diferenciación cada vez más acentuada de las dotaciones de los factores en las diferentes regiones de Europa Occidental, lo que aumentó los incentivos para el comercio.

No obstante, las ganancias potenciales del comercio se vieron afectadas e incluso frenadas por el elevado costo de las transacciones, en razón a la falta de información de los mercados potenciales y a la existencia de la inseguridad, debido a la piratería que se encontraba presente en las diferentes rutas. Es así como diferentes grupos de comerciantes echaron en marcha distintos planes para reducir dichos costos, por ejemplo, la formación de agrupaciones de comerciantes, la instalación de representantes en diferentes ciudades para incrementar el flujo de información y los esfuerzos que tenían por objetivo eliminar o reducir la piratería en las diferentes rutas del comercio a larga distancia. Los depósitos bancarios, los seguros, etcétera. Lo anterior es ejemplo de los mecanismos institucionales que se desarrollaron para reducir los riesgos y los costos de información.

Como expliqué anteriormente, las características económicas del mundo medieval del siglo X se caracterizaban por: abundantes tierras para colonizar, la mano de obra era un factor de producción relativamente escaso, la mayor parte del comercio se limitaba al intercambio local de bienes y servicios y la tasa de actividad innovadora parece haber sido muy baja; no obstante, al aumentar la población se abrieron ventanas de oportunidades al alterar los precios relativos de los factores. Por ejemplo, la expansión del comercio trajo consigo algunas consecuencias institucionales como: la aparición de contratos formales que remplazaron a los viejos acuerdos informales a medida que la dimensión del mercado influyó para que las relaciones comerciales fueran más impersonales, las unidades político-administrativas eran cada vez más obsoletas para sustentar las relaciones comerciales en expansión, lo cual requería una esfera más amplia de políticas fiscales, medidas de protección e información, como respuesta a esto, se fundaron unidades políticas mucho más grandes para adecuarse a la creciente dimensión de los mercados. En suma: se fue alterando la estructura artefactual en función del tamaño del mercado y con miras a la competitividad. Otra fuerza que condujo a este cambio es la modificación en las normas de comportamiento, tales como la buena disposición del pueblo para aceptar la propiedad privada y las innovaciones. Dicha expansión tuvo lugar entre los siglos X y XIII.

En el siglo XIV y la primera mitad del XV la población disminuyó abruptamente, lo que nuevamente transformó el orden social y económico; las continuas pestes y hambres constituyeron durante este periodo los frenos al crecimiento demográfico. La disminución de la población provocó un cambio de signo en el comportamiento de los factores, en la producción, en los rendimientos y en los acuerdos institucionales que definen los derechos de propiedad, pues nuevamente la tierra volvió a ser relativamente abundante, el trabajo más escaso y por tanto más valioso. Lo que trajo como resultado que los productos agrícolas

disminuyeran de precio y que el salario real aumentará, es decir, cuando se revirtieron los precios relativos, las presiones a favor del cambio institucional operaron en dirección opuesta. Esto repercutió sobre la organización económica de la sociedad, afectando en alguna medida los cambios ocurridos entre el siglo X y XIII, si bien no se regresó totalmente a la economía señorial-feudal del siglo X, ya que el mercado continuó siendo un importante método de organización de la actividad económica, el comercio internacional que tan grande desarrollo había alcanzado durante el siglo XIII sobrevivió, pero su volumen decayó.

A pesar de lo anterior, el desarrollo de los mercados se vio afectado, pues se incrementó el tamaño de las unidades gubernamentales y de las organizaciones voluntarias en detrimento del mercado, en consecuencia, los costos de transacción aumentaron, pues tienden a estar sujetos a las economías de escala.

El principal cambio institucional de los siglos XIV y XV fue el desarrollo de los Estado nación (se da paso a organizaciones territoriales y poblacionales definidas en torno a un gobierno), que respondía a la desaparición de las obligaciones feudales derivadas del descenso de las rentas de la tierra. Aunque la consolidación y desarrollo de los Estado nación era tal vez inevitable, el proceso de consolidación gubernamental se vio influenciado por las condiciones locales, y por ello fue distinto según las regiones. La búsqueda de nuevas fuentes de ingresos por parte de los Estados habría de tener importantes consecuencias para el desarrollo de las instituciones y derechos de propiedad.

De esta manera, aparecieron los Estado nación en los Países Bajos, Inglaterra, Francia y España, la naturaleza del Estado difería según los lugares, en Francia y España prevalecieron monarquías absolutas, mientras que Inglaterra y los Países Bajos lograron poner un cierto freno a sus gobernantes en forma de asambleas representativas. La naturaleza del Estado influyó en el carácter de las instituciones. El punto crucial era saber cuál de todos

los Estados que surgieron serían capaces de sobrevivir mostrando eficacia, en dicha lucha cada Estado buscaba nuevas fuentes de ingresos fiscales; sin embargo, nada garantizaba que los cambios institucionales realizados por cada Estado dada sus necesidades fiscales resultaran favorables para toda la sociedad.

Como mencioné antes, los Estado nación que surgieron se encontraban con fuertes presiones fiscales; por tanto, se hallaban con el mayor interés de poder establecer acuerdos que les permitieran maximizar sus ingresos de forma inmediata; no obstante, muchas veces dichos acuerdos no estaban alineados para que la sociedad en su conjunto se beneficiara. La concesión de beneficios constituía para el Estado una salida ágil, barata y bastante lucrativa. En contraste, la creación de un mercado abierto implicaba un sin número de dificultades para identificar a los beneficiarios y negociar con ellos, al tiempo que se multiplicaban las incertidumbres y dificultades a la hora de establecer y recaudar el impuesto. De esta forma, se podían otorgar diversos privilegios a cambio de determinados ingresos. Los privilegios consistían en la concesión de derechos de propiedad o la garantía de protección de éstos. Según Haber (2002), cualquier gobierno lo suficientemente fuerte como para proteger los derechos de propiedad también es lo suficientemente fuerte como para suprimirlos u otorgarlos de manera tal que se beneficie a algún grupo de tenedores de activos; es decir, otorgar protección a los derechos de propiedad de los grupos económicos privilegiados. De cualquier forma, la naturaleza de los impuestos y la forma en que se establecían y se recaudaban resultaban de vital importancia para la eficiencia económica y adaptativa.

Cuando una nueva etapa surge en algún momento del siglo XV como ilustración de la causalidad acumulativa. La nueva expansión demográfica compensó las pérdidas del siglo XIV hasta que volvieron a aparecer nuevamente los rendimientos decrecientes del trabajo en la agricultura. Muchos de los factores económicos del siglo XIII se repitieron al parecer

a lo largo del siglo XVI, mientras que algunos de los problemas del siglo XIV hicieron su aparición en el siglo XVII. No obstante, aunque la población aumentó en el siglo XVI, la crisis subsiguiente, que debería haber sido igual para todos los Estado nación incidió de manera distinta.

Como comenté precedentemente, la expansión demográfica durante todo el siglo XVI hizo que aparecieran nuevamente los rendimientos decrecientes del trabajo en la agricultura. Los salarios de la mano de obra descendieron en relación con el valor de la tierra conforme la población se expandía. Los productos agrícolas tuvieron un incremento de precio en relación con los productos industriales. El crecimiento de la población también redujo los costos de utilización del mercado (costos de transacción). Como consecuencia del desarrollo del mercado aparecieron nuevos acuerdos institucionales que permitieron la especialización productiva y los intercambios, al tiempo que reforzaban las diversas ventajas comparativas en distintas regiones de Europa. Al igual que durante el siglo X y XIII, la expansión poblacional que tuvo lugar en algún momento del siglo XV y que se prolongó durante todo el siglo XVI provocó el aumento de la productividad y de la renta per cápita, puesto que estimuló el desarrollo de los mercados, lo que fomentó la expansión de la industria y del comercio, aunque existían los rendimientos decrecientes de la mano de obra en la agricultura. El bienestar material de Europa Occidental dependía de que la mayor eficiencia del mercado pudiera compensar o no la disminución de la productividad agrícola, que era consecuencia de los rendimientos decrecientes en este sector; sin embargo, el resultado no fue muy satisfactorio, ya que los rendimientos decrecientes perjudicaron la eficiencia global del sistema. De modo que, durante el siglo XVII Europa Occidental se veía afectada por el hambre y la peste que frenaron el crecimiento poblacional; no obstante, la gravedad de dichos frenos tuvo una diferencia significativa en las distintas economías, la razón de esto

es que las instituciones y los derechos de propiedad en el seno de los nuevos Estado nación seguían caminos diferentes, no como en el siglo XIV donde las economías de Europa Occidental se encontraban organizadas de una manera similar, razón por la cual dichos problemas afectaron casi de igual manera a todas las regiones.

North y Thomas afirman que, los datos correspondientes al siglo XVII, indican diferentes modelos de desarrollo competitivo para los diversos países de Europa Occidental. Las Provincias Unidas e Inglaterra lograron por primera vez una elevación del nivel de vida frente una población en crecimiento. El resto de las naciones siguieron el modelo familiar de bienestar económico y aumento de la población como procesos excluyentes, no supieron crear un conjunto de derechos de propiedad capaz de impulsar la eficiencia económica, es el caso de Francia y España.

En Francia, la Corona pasó a disfrutar de un control absoluto sobre la estructura fiscal, junto al incremento de la autoridad real en materia fiscal, se dio otro aspecto de la política fiscal de la Corona que había de tener una importancia crucial en la estructura de los derechos de propiedad: la venta de cargos públicos en una burocracia cada vez más numerosa. El efecto inmediato de la venta de cargos públicos fue un incremento de los ingresos de la Corona, este procedimiento se convirtió en un factor de primer orden en el sistema fiscal francés. El sistema fiscal de Francia configuró el cimiento sobre el que se levantó un edificio más sofisticado que estructuró con gran detalle el derecho de propiedad en Francia. Estos procedimientos realizados por la Corona Francesa tuvieron como consecuencia la paralización de la expansión del mercado, con la pérdida consiguiente de los beneficios que del sector de las transacciones podía obtenerse. El sesgo en la dotación institucional desvió el desarrollo del mercado.

Los monopolios, los gremios e incluso el derecho a vender ciertos productos agrícolas eran considerados como privilegios. Estos derechos, en cuanto eran extraordinariamente beneficiosos para quienes los poseían constituían también una importante fuente de ingresos para el gobierno.

La pobreza del sector agrícola de Francia se debió en este periodo a los rendimientos decrecientes y a la existencia de un contexto institucional que no permitió los ajustes y las innovaciones técnicas que habrían sido necesarios. El objetivo básico del Estado era de carácter fiscal, el Estado perpetuó e hizo que se respetaran los monopolios gremiales a cambio de ingresos. La incapacidad de establecer un conjunto de derechos de propiedad eficaces explica el retraso de la economía francesa.

Las similitudes entre Francia y España son notables. En ambos países los cuerpos representativos renunciaron a un control eficaz sobre los impuestos a cambio de orden y estabilidad. En ambos casos la Corona obtuvo gradualmente un poder monopolístico que le permitió configurar por sí sola la estructura fiscal y fijar las cantidades a percibir. Conforme aumentaban las dificultades financieras de la Corona española, la apropiación, la confiscación o la alteración unilateral de los contratos se convirtió en un fenómeno habitual que acabo dejando sentir todos sus efectos sobre los grupos dedicados al comercio, la industria y la agricultura.

Los intereses de la Corona española agobiada por sus problemas fiscales estimularon actividades típicamente extractivas y, por tanto, de naturaleza rentista. Por ello las instituciones hispánicas y latinoamericanas se encarrilaron en este sentido. La función redistributiva o de captura de rentas prevaleció sobre la relacionada con la eficiencia en el desarrollo de la productividad factorial.

El éxito del desarrollo competitivo de los países bajos en buena parte se explica por los intereses de sus gobernantes, que consistían en promover el comercio internacional, reducir la exclusividad y el grado de monopolio de los gremios y evitar que los gremios locales impusieran sus prácticas restrictivas en el desarrollo de la industria en las áreas rurales. En lo que respecta al campo, se registraron espectaculares avances en la eficiencia de la agricultura. Las investigaciones que se llevaron a cabo en los Países Bajos a fin de mejorar la eficiencia agrícola fueron igualadas e incluso superadas por los progresos realizadas en el comercio y la industria. Estos últimos prosperaron en el contexto de un marco institucional evolucionado. En suma, los gobernantes supieron crear una organización económica eficaz. El caso de Inglaterra es similar, pues el interés de sus gobernantes se alineó (los intereses coinciden con los que necesita una sociedad para desarrollarse) con los que fomentan la ganancia, la acumulación, la productividad y el progreso técnico. Lo anterior respaldado por una estructura de derechos de propiedad a favor de las actividades productivas.

Por esta razón se comparan distintos casos nacionales, pues el institucionalismo afirma que, el problema del desarrollo no descansa totalmente en la esfera económica, sino también en el terreno de la política, o más precisamente, en el sistema de gobierno. Sin Estado no hay desarrollo porque este es el encargado de darle seguridad a los derechos de propiedad, de diseñar y reforzar las instituciones que desalientan y castigan el comportamiento oportunista, de estructurar los derechos de propiedad a favor de actividades socialmente productivas y en contra de las rentistas y, sobre todo, de propiciar la cohesión social, es decir, la cooperación. Pero también afirma que, el Estado puede ser el principal obstáculo al desarrollo si sus intereses no están alineados en este sentido (promotor del bienestar general).

Los países que alteraron sus estructuras institucionales fundamentales para beneficiarse de las oportunidades experimentaron el desarrollo competitivo, como es el caso de los Países Bajos e Inglaterra, los cuales fueron configurando una estructura artefactual en función del tamaño de mercado (estableciendo derechos de propiedad privada eficientes); es decir, modifican su estructura artefactual porque tienen eficiencia adaptativa (alteran sus estructuras institucionales en función de la innovación empresarial). No es el caso de Francia y España, los cuales no alteraron su estructura artefactual en función del tamaño de mercado, sino en función de intereses excluyentes y de naturaleza rentista; es decir, los gobernantes establecieron derechos de propiedad de sus propios intereses y los costos de transacción dieron por resultado el predominio de derechos de propiedad típicamente ineficientes. Esta según los autores es la razón del éxito y fracaso a lo largo del siglo XVII.

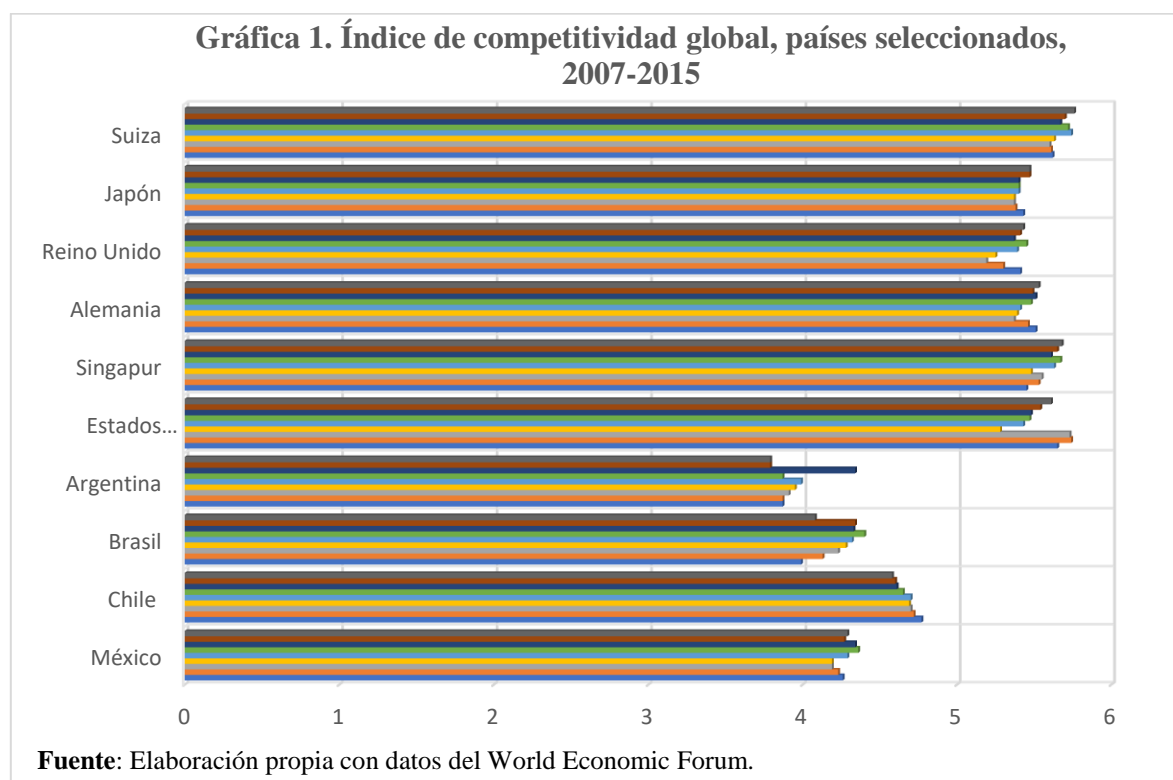
En síntesis, ¿Por qué hubo cambio institucional progresivo en los Países Bajos e Inglaterra? Porque hubo una mejor definición de los derechos de propiedad, porque se administraron mejor los costos de transacción por medio de la expansión del comercio impersonal y la división del trabajo. Sólo estos países experimentaron evolución institucional durante el siglo XVII, porque se favoreció el desarrollo de mercados de productos y de factores impulsando la división del trabajo y la consolidación de la clase empresarial, en otras economías se congeló el sistema económico favoreciendo clases rentistas (Francia y España).

3.5. Estructura artefactual

Una estructura artefactual está compuesta por las creencias, las instituciones como reglas e incentivos, las herramientas, los instrumentos, las tecnologías, todos estos legados por la cultura nacional (North, 2005: 58). Su función esencial es propender a la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles (Ibidem, 104).

La estructura artefactual compendia factores de la producción tangibles e intangibles que logran mayor o menor eficiencia adaptativa según haya mayor o menor innovación dentro de la dependencia de la trayectoria. Al igual que la dependencia de la trayectoria, representa un conjunto evolutivo de los factores productivos donde está comprendido el orden institucional (Jeannot, 2010: 41).

Cada etapa histórica representa el predominio de una estructura artefactual tecnológica y socialmente circunstanciada. Con la finalidad de medir esta estructura artefactual puede utilizarse el World Competitiveness Report en forma comparativa.



El índice de competitividad global es un indicador publicado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), el cual define competitividad como: el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. El Informe Anual de Competitividad Global publicado por este organismo analiza a las 139 principales economías con base en 12 pilares. Los factores que el WEF considera críticos

para incrementar la productividad y la competitividad de un país son agrupados en 12 pilares, los cuales a su vez están divididos en 3 secciones. La puntuación de dicho índice va de 1 (peor calificación) a 7 (mejor calificación).

Cuadro 1. Variables consideradas en la construcción del Índice de Competitividad Global

Sección	Pilares	Ponderadores
Requerimientos básicos	1. Instituciones	40%
	2. Infraestructura	
	3. Macroeconomía	
	4. Salud y educación primaria	
Impulsores de la eficiencia	5. Educación superior y entrenamientos	50%
	6. Eficiencia del mercado	
	7. Eficiencia del mercado laboral	
	8. Sofisticación del mercado financiero	
	9. Preparación tecnológica	
	10. Tamaño del mercado	
Factores de innovación y sofisticación	11. Sofisticación de empresas	10%
	12. Innovación	

Fuente: Elaboración propia con base en el World Economic Forum.

El índice se basa en el análisis de 12 pilares de competitividad, los cuales a su vez están divididos en tres secciones: 1) requerimientos básicos: este rubro conjuga los pilares de instituciones, infraestructura, estabilidad macroeconómica, salud y educación primaria; 2) impulsores de la eficiencia: esta área incorpora los pilares de educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño del mercado. y; 3) factores de innovación y sofisticación: esta sección incorpora los pilares de sofisticación empresarial e innovación. Cada una de estas secciones tiene ponderadores diferentes: 40%, 50% y 10% respectivamente.

En la gráfica 1 se muestra el índice de competitividad global para algunos países de América Latina y países seleccionados de otras regiones para el periodo del 2007 al 2015, se manifiestan grandes diferencias entre los países que pertenecen a Latinoamérica y los demás; los países de América Latina se encuentran rezagados competitivamente, a excepción de Chile, que tiene un mejor desempeño en este indicador. Una posible explicación a lo anterior es que en los países desarrollados existe un ambiente macroeconómico adecuado para configurar un ambiente propicio para la innovación nacional y la venida de inversión extranjera directa, tal como lo señala la teoría institucional al incorporar en el terreno macro la importancia del conocimiento y, por lo tanto, de la tecnología; sin embargo, en la región de América Latina no existe en general un ambiente institucional propicio para la innovación a causa de la mala gobernanza pública; es decir, existe una disfuncionalidad de la gobernabilidad dada por la escasa o nula capacidad de los gobiernos para generar reglas del juego en el ambiente económico que incentiven la generación de capacidades tecnológicas en estos países y de esta manera identificar y configurar sus respectivas ventajas competitivas. No obstante, también se encuentra el problema de la falta de vocación de los empresarios, que pueden reaccionar con rigidez a los incentivos que brinda el ambiente económico para innovar, lo anterior se explica por una lógica de acción rentista.

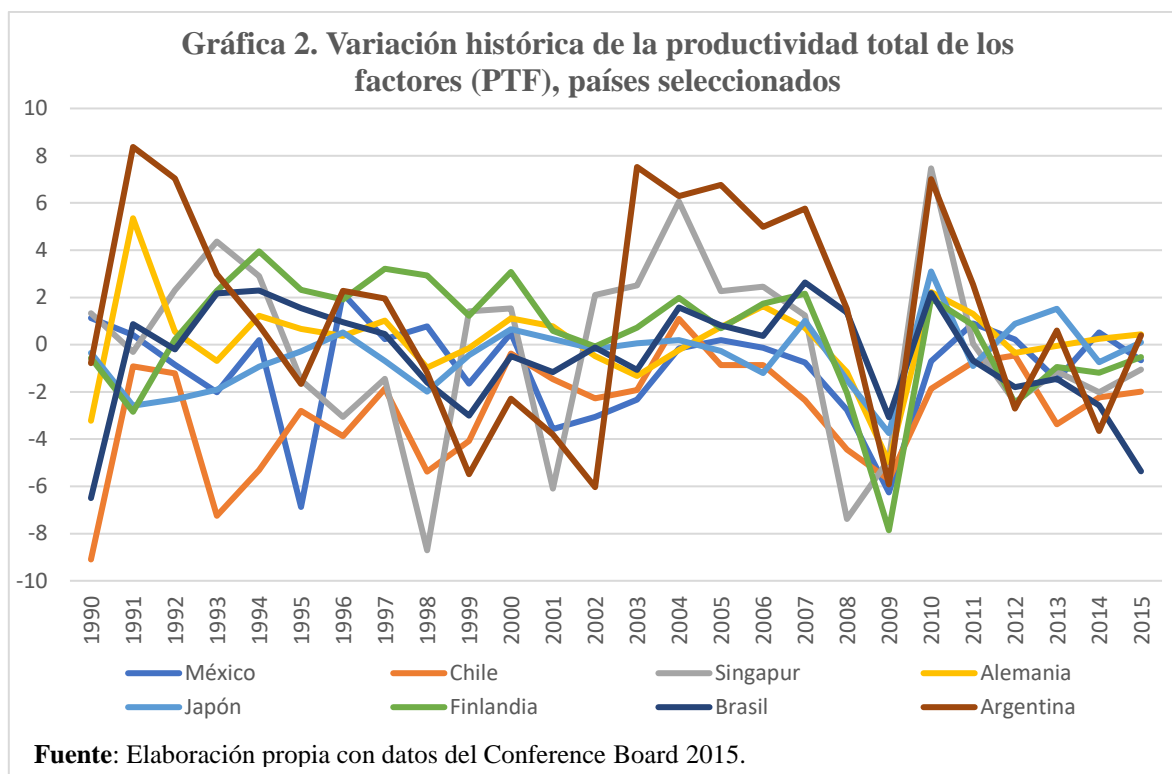
3.6. Eficiencia Adaptativa

La eficiencia adaptativa de cualquier ordenamiento institucional en donde se consideren como dados el estado de la técnica y los costos de información, tiene lugar en un escenario nacional donde el mercado presenta los costos de producción y transacción más bajos, es decir, donde las ganancias de productividad son las más altas (Ibidem, 50).

A su vez, la eficiencia adaptativa es una condición permanente por medio de la cual la sociedad modifica incesantemente sus instituciones, o crea nuevas en la medida que se presentan nuevos problemas. Toda economía nacional se adapta eficientemente al cambio institucional cuando exista la flexibilidad correspondiente con respecto a las variables endógenas y exógenas que gravitan sobre la dependencia de la trayectoria, valoriza correctamente a la estructura artefactual y enfrenta la incertidumbre por medio del cambio discontinuo o la adaptación marginal en las reglas del juego.

La eficiencia adaptativa necesita una estructura institucional que enfrente las incertidumbres omnipresentes de un mundo no ergódico con la flexibilidad de diferentes soluciones para remediar los nuevos problemas.

Estamos muy lejos de conocer todos los aspectos de lo que significa eficiencia adaptativa, pero evidentemente la estructura institucional general desempeña un papel clave en el grado en que la sociedad y la economía alentarán los experimentos en ensayos e innovaciones que podemos caracterizar como eficientes (North, 1993: 108). A fin de medir esta eficiencia adaptativa, puede utilizarse el índice de la productividad total de los factores.



Según The Conference Board, la productividad Total de los Factores (PTF) mide la capacidad de un país o economía para emplear de manera eficiente y óptima sus factores de producción (tierra, trabajo y tecnología) para impulsar el crecimiento y el desarrollo competitivo.

El crecimiento de la productividad es la clave para impulsar el desarrollo competitivo. De hecho, es común que las economías de ingresos medios enfrenten periodos de bajo crecimiento relacionados con la desaceleración del crecimiento de la productividad que, a su vez, les impide alcanzar los niveles de bienestar de las economías desarrolladas. Los crecimientos en la PTF reflejan a menudo ganancias de eficiencia derivados de un mejor uso de los recursos.

El informe del Conference Board (2015) alerta sobre una ralentización en el crecimiento de la productividad en los países desarrollados y subdesarrollados. Esto es cierto tanto para la productividad laboral como para la PTF, esto último puede observarse en la gráfica 2.

4. Los obstáculos al desarrollo competitivo desde un enfoque institucional

Para analizar la problemática del desarrollo competitivo se abordará la teoría de la renta diferencial de Ricardo basándonos en el trabajo de Millán (2012: 17-51), ya que a mi juicio representa más fielmente la forma en que los clásicos veían el desarrollo y lo ligaban a un factor omnipresente en las teorías del crecimiento: la acumulación de capital, además la inclusión de clases sociales en la reflexión teórica representa un puente más sólido entre instituciones y desarrollo, en la medida que permite concebir no sólo la conducta de los agentes, sino también de la interacción de los mismos regidas por estructuras institucionales determinadas. Los clásicos hacen trabajar las instituciones a la hora de realizar su análisis, por una sencilla razón, éste se desplegaba en un marco signado por el poder: la estructura de clases.

Se toma la teoría de la renta diferencial de Ricardo como un antecedente clásico o una opción valorativa que ha precedido al estudio de la captura de rentas y los rentistas en el pensamiento económico. Dentro de dicha teoría se ha otorgado individualidad a la renta como forma especial del beneficio que no deriva de una acumulación previa de medios de producción o de un proceso de innovación.

En la teoría de Ricardo se destacan aspectos institucionales en los que la literatura no había reparado: los derechos de propiedad. En ellos se encuentran implícitas las estructuras de poder y la forma en que éstas afectan el desarrollo. He escogido dicha teoría no sólo por su consistencia y claridad, sino sobre todo porque representa la guía más elemental para

presentar la teoría del desarrollo, y a partir de ahí, vincular las dimensiones estrictamente económicas con las de índole institucional; pues los aspectos institucionales se encuentran muy presentes en su teoría, sólo se necesita analizarlo desde otra perspectiva. En este sentido, su exposición es un instrumento para destacar la influencia de las instituciones en el desarrollo y; por tanto, no tiene el propósito de analizar o discutir el pensamiento de este autor clásico, sino a partir de su teoría extraer las principales tesis del pensamiento institucionalista.

La teoría ricardiana gira en torno a tres figuras analíticas o agentes que desempeñan ciertas funciones específicas:

- Terratenientes: son propietarios de la tierra que arriendan a los capitalistas agrícolas. A cambio reciben parte del producto nacional, llamado renta (R).
- Capitalistas: Son propietarios del capital que usan tanto para producir productos agrícolas como industriales, así como para contratar obreros. Su remuneración por esa actividad consiste en una ganancia (G), que es el resultado de descontar al producto, los costos, esencialmente salariales.
- Obreros: Venden su fuerza de trabajo a los capitalistas y reciben un salario (W), ubicado al nivel de subsistencia (la ley de hierro de los salarios).

De esa forma, el producto o ingreso nacional (Y) se define como la suma de la remuneración de los factores de la producción:

$$Y = R + G + W$$

Ricardo (1973: 5) afirma que, la distribución del ingreso es el asunto primordial de la economía política; es decir, la distribución del producto nacional entre las tres clases sociales. Primordial, porque es la pieza clave para entender el problema del desarrollo. Trataré de mostrar que bajo esta premisa se encuentra un trasfondo institucional.

La teoría de la distribución se ocupa de la forma en que se reparte el ingreso nacional (Y) en salarios (W), rentas (R) y ganancias (G); es decir, las remuneraciones a los factores de producción. A Ricardo, y a los clásicos en general, les interesaba encontrar las leyes que rigen esa distribución para examinar su comportamiento en el largo plazo, que es el terreno en que se desenvuelve la teoría del desarrollo. Por tal razón me concentro en este aspecto.

4.1. La renta de la tierra

¿Por qué los terratenientes (la nobleza inglesa) pueden absorber una parte sustancial del ingreso nacional si integran una clase social que no trabaja y no produce? Recibe rentas porque ostenta el monopolio de la tierra. Ésa es una de las primeras preguntas que le interesaban a Ricardo. La respuesta sobre el origen y aumento de la renta se encuentra en dos características de la tierra: es el único factor que no puede aumentar ilimitadamente, y ostenta diferenciales notables en su fertilidad.

Para mostrar el argumento pensemos en sentido contrario: supongamos que la tierra es abundante y que existen tres tipos: las de primera calidad, que arrojan un producto neto (producto total menos costos totales) igual a 100; las de segunda calidad cuyo producto neto es de 90 y las de tercera calidad con 80 por el mismo concepto.

Bajo este panorama los capitalistas agrícolas estarán interesados en cultivar las tierras de mejor calidad que arrojarán la máxima tasa de ganancia, en este caso 100. Si esto es así, no puede existir la renta dice Ricardo, por la simple razón que se trata de un factor abundante. Pero qué pasa si llega a aumentar la población y por ende la demanda de alimentos, de tal manera que, para poder cubrir la demanda se agoten las tierras de primera calidad y se tenga que echar mano a las tierras de segunda calidad, es hasta este momento que aparece la renta. Para explicar cómo funciona este mecanismo hago uso del siguiente cuadro:

Cuadro 2. La renta de la tierra en el modelo clásico de desarrollo

Tierra	Producto neto	Tasa de ganancia			Renta de la tierra		
		t_0	t_1	t_2	t_0	t_1	t_2
1 _a calidad	100	100/k	90/k	80/k	0	10	20
2 _a calidad	90		90/k	80/k		0	10
3 _a calidad	80			80/k			0

Fuente: Millán (2012: 27).

Al hacer uso de las tierras de segunda calidad aparecen dos tasas de ganancia distintas (100/k y 90/k). La ambición de los capitalistas por obtener el máximo beneficio posible, dado su racionalidad de maximización de la ganancia traerá como consecuencia una disputa por cultivar las mejores tierras; es decir, las más fértiles, porque ahí es donde pueden obtener la máxima ganancia por unidad de capital. Es hasta ese momento (t_1) donde se originará la renta. En su competencia por obtener las mejores tierras, estarán dispuestos a otorgar una parte del producto neto al terrateniente con la finalidad de poder quedarse con las mejores tierras, las de primera calidad.

¿Hasta cuánto están dispuestos a otorgarle de producto al terrateniente? Sólo 10 unidades. Si conceden, por ejemplo, nueve, la diferencia de tasa de utilidad se mantendría (91/k vs. 90/k) y la disputa continuaría. Sólo cuando la renta extraída de la tierra de primera calidad iguale las tasas de ganancia, cultivar en la primera o en la segunda se vuelve indistinto para los empresarios capitalistas. Como se puede observar en el cuadro anterior, sólo existe en las primeras tierras no en las segundas. Si el proceso continúa y se hace uso de las tierras de tercera calidad, en respuesta al aumento poblacional y a la demanda de alimentos, se originará la renta en las de segunda calidad y aumentará en las de primera, hasta que la tasa de ganancia sea igual a 80/k en todos los tipos. De la misma manera, la renta será pagada en las dos primeras, mientras que en la tercera no extraerá parte de su producto por este concepto.

En la óptica ricardiana la renta es un pago socialmente innecesario porque constituye un pago corriente que no es necesario para generar la oferta disponible de tierra: se monta un juego entre el aumento de la renta de la tierra y el descenso de los beneficios del capital. Encuadrado por un régimen de propiedad y apropiación basado en el derecho al uso y disfrute privado, la renta de la tierra constituye habitualmente un precio de monopolio que se paga a los terratenientes por usar ese recurso primario (Jeannot, 2014: 201).

4.2. El fundamento institucional: los derechos de propiedad

Ricardo escribía en el contexto del conflicto que sostenía la burguesía agraria (la cámara de los comunes) contra los terratenientes (la cámara de los Lores). Su argumento a favor de la burguesía agraria tenía como razón mostrar que, si seguían prevaleciendo los intereses de los terratenientes acabarían con la riqueza de Inglaterra; es decir, su desarrollo.

Aunque nunca lo explicó de esa manera, su argumentación hace alusión a un aspecto institucional: los derechos de propiedad. En la teoría ricardiana existen dos tipos de derechos de propiedad privada: el del capital y el de la tierra. El primero de ellos; es decir, el del capital, tiene que ver con el ahorro, inversión, riesgo, etcétera. Mientras que los derechos de propiedad sobre la tierra se encuentran fundados en un privilegio (cesión monárquica) que aprueba la explotación de una estructura mono o cuasi monopolística.

La clase terrateniente no tiene ningún mérito para apropiarse de una parte del producto o ingreso nacional; es decir, no realiza ningún esfuerzo para ello, todo descansa en un derecho (de propiedad) sobre un pedazo de tierra, el cual es un privilegio al que no tienen acceso los demás, en la medida en que, por herencia feudal, la tierra no formaba parte del mercado.

¿Cuáles son los resultados de estos derechos de propiedad? La respuesta es simple, el desarrollo bajo este fundamento institucional no es posible. Las razones son las siguientes: limitan la acumulación de capital, estimulan la ineficiencia e impiden la innovación y

propagación de la tecnología y, por si fuera poco, son la base de la explotación de una clase improductiva sobre otra productiva.

La disminución de la productividad hace que el crecimiento o el nivel de producto potencial sean más bajo; sin embargo, a medida que se avanza a tierras de peor calidad y, por ende, se incurre en una eficiencia laboral más baja, la renta de la tierra aumenta; es decir, a medida que la renta aumenta la productividad agrícola descende. Es en este sentido, la teoría ricardiana identifica la contraposición de intereses entre los rentistas y aquellos que pueden beneficiarse de una mayor eficiencia del sistema económico. Hay que recordar que al terrateniente no le interesa maximizar la productividad sino su propio rendimiento, Por lo tanto, los derechos de propiedad vinculados a actividades rentistas serán promovidos por este tipo de actores, con el resultado de un detrimento de las capacidades de desarrollo, vinculado a una creciente ineficiencia del sistema. Existe una relación inversa entre rentas y productividad.

También la clase terrateniente estará en contra del progreso tecnológico, pues si la tecnología llega a propagarse dentro de la agricultura, la tendencia a los rendimientos decrecientes (en la teoría de Ricardo obedecen a la heterogeneidad estructural, plasmada en las diferentes fertilidades y no en el uso intensivo de un factor variable, trabajo o capital sobre un factor fijo, la tierra) se revertirá en la medida en que este hace posible una mayor cantidad de producto por unidad de trabajo. Esto es equivalente a ampliar la frontera de producción y, por lo tanto, a convertir en abundante un factor que, por su propia naturaleza, es limitado. La consecuencia es que las peores tierras; es decir, las menos fértiles serán abandonadas y la renta disminuirá. Por tanto, el derecho de propiedad incentiva a los terratenientes a oponerse al progreso tecnológico.

Si la clase terrateniente tiene el suficiente poder de cabildeo para defender las instituciones que garantizan esos derechos de propiedad: la ineficiencia y el rezago tecnológico caracterizarán la sociedad. La pugna en el parlamento inglés no refleja sino la defensa de esas instituciones por parte de los Lores y su ruptura por parte de los comunes.

La defensa de este tipo de instituciones ineficientes que promueven las actividades rentistas es lo que el institucionalismo tiene en mente cuando hace énfasis en la esfera política o el sistema de gobierno como el elemento que, en última instancia, detiene el desarrollo y desvía a las naciones por el camino del subdesarrollo.

Es decir, es la ubicación del poder político como artífice de los arreglos institucionales a favor o en contra del desarrollo lo que marca la diferencia sustancial. Se pueden plantear dos visiones del papel que juega el Estado: la primera recuerda la solución hobbesiana, en la que la sola intervención del Estado garantiza la consecución de los óptimos sociales y la remoción de las fallas de mercado haciendo caso omiso de dos problemas congénitos a la intervención estatal: las fallas del Estado y los intereses propios del personal que lo dirige y lo administra.

Como demostró Ostrom (1993), el éxito de la intervención estatal implica un conjunto de supuestos que deben de cumplirse para evitar y castigar el comportamiento oportunista: monitoreo universal, información perfecta y simétrica y, sobre todo, resolución del problema agente-principal, especialmente en lo que a la corrupción se refiere. Si además a eso le sumamos la acción auto interesada de los políticos (poder, dinero y prestigio) y de los burócratas (Downs, 1973). De esta manera, no hay nada que garantice que estos intereses estén correlacionados con los mecanismos que inserten y empujan a un país por la senda de desarrollo. Y son precisamente este tipo de problemáticas las que aborda el institucionalismo.

Por este motivo se ha vuelto tan famosa la frase de North: sin Estado no hay desarrollo; pero el Estado es el principal obstáculo al desarrollo (North, 1984, capítulo 3).

No obstante, North se concentra en el sistema de gobierno como el elemento que en última instancia detiene el desarrollo y desvía a las naciones por el camino del subdesarrollo, no trató ningún concepto semejante sobre los fallos del mercado; sin embargo, afirma que las instituciones producen incentivos que son aprovechados de manera productiva o improductiva por los agentes económicos, lo que trae efectos positivos o negativos para el desempeño económico, cuando los incentivos son aprovechados de manera improductiva, se traduce en una falla de mercado provocado por la asimetría de información, y el papel que juega el Estado es de aplicar conscientemente las políticas correctoras pertinentes. No es que el Estado provoque el desarrollo o subdesarrollo es una conjunción entre fallas de mercado y fallas de gobierno.

En concreto existe una vinculación causal entre instituciones y desarrollo que se presenta como una pugna entre actores que defienden reglas que garantizan la extracción de rentas mediante la explotación de privilegios, y otros que encuentran en instituciones propicias al fomento de actividades productivas una vía más rentable. Cuando los primeros prevalecen, es decir, cuando el conjunto de instituciones son fruto de una defensa de rentas y privilegios el desarrollo se inhibe, cuando son los segundos quienes se imponen se destraban los obstáculos a un mayor bienestar.

El panorama ricardiano está dibujado por un aumento de la población, los salarios tenderán a aumentar; la evolución demográfica conducirá al cultivo de tierras cada vez menos fértiles y a un descenso continuo de la productividad agrícola. El resultado será un alza persistente en el precio natural de los alimentos y, por esta vía, en el correspondiente al

trabajo. Por tanto, para la teoría clásica del desarrollo, los salarios tenderán a crecer en el largo plazo.

4.3. Las ganancias en el largo plazo

La evolución de la tasa de ganancia en el largo plazo es la pieza clave para entender la dinámica de acumulación en el proceso de desarrollo. La proposición central de Ricardo es que este indicador registra una tendencia decreciente, impulsada por el aumento de los salarios. El aumento tendencial de los salarios se reflejará en una baja también tendencial de la tasa media de ganancia.

El mecanismo que explicaba esta tendencia es el siguiente: al crecer la población, se recurría a tierras de inferior calidad que deprimían la productividad agrícola y, por esta vía, la tasa de ganancia, en virtud de que los salarios no cambian.

En la teoría de Ricardo se encuentra presente la idea de estancamiento, pues debido al aumento de la población, se requerirá expandirse a territorios o a zonas donde se obtiene un rendimiento más bajo; es decir, la ley de los rendimientos decrecientes en la agricultura hace que las últimas tierras incorporadas a la producción sean menos fértiles, de manera paralela crecerá la renta diferencial de la tierra y la parte del producto nacional destinada a remunerar a los propietarios rentistas (terratenientes). Además dada la abundancia de trabajadores y la dificultad que tienen para negociar un salario, es muy difícil que ellos puedan obtener mucho más, esta idea se fundamentaba en la ley de hierro de los salarios, que describía la imposibilidad de conseguir aumentos sustanciales de los mismos, de esa forma los trabajadores perciben salarios de subsistencia rígidos; sin embargo, la masa salarial aumenta en forma proporcional al crecimiento de la población, lo que terminará por hacer nulos los beneficios del capital y solamente crecerá la renta de la tierra, porque como el beneficio se obtiene de forma residual una vez que se descuentan los salarios y las rentas, en el largo plazo

la remuneración al capital desaparece, trayendo como consecuencia que la economía caiga en un estancamiento o estado estacionario. En esta dependencia de la trayectoria, las rentas aumentan tanto como disminuyen los beneficios del capital hasta arribar a una situación de estancamiento que ha cercenado las virtudes del espíritu del capitalismo productivo (Jeannot, 2014: 212).

4.4. Rentismo empresarial

Aunque en este modelo la renta es una remuneración que Ricardo atribuye sólo a los terratenientes, no es exclusiva de ellos. El razonamiento puede extenderse a cualquier agente que obtiene beneficios de la apropiación de una parte del ingreso nacional a través de mecanismos no productivos. Todos ellos implican un tipo de poder vinculado a un privilegio. La teoría de la renta diferencial de Ricardo puede considerarse como un antecedente clásico de los obstáculos al desarrollo. La tendencia al estancamiento a causa del dominio rentista en la visión ricardiana puede ampliarse a la actualidad pues en sí, el rentismo resulta adverso porque de forma directa o indirecta toda la sociedad termina pagando un tributo a los propietarios de los activos, sea tierra, algún recurso natural, manufacturas o tecnología. Una economía rentista es aquella donde dicha forma de beneficio es predominante con respecto a otra basada en el desarrollo de las ganancias de productividad y, por esto, la acumulación es extensiva con base en un cambio tecnológico endógeno relativamente lento y baja productividad de los factores (Jeannot, 2010: 274).

En la teoría de Ricardo los obreros compiten por obtener puestos de trabajo y así conseguir un salario; los capitalistas lo hacen para obtener ganancias, vender sus productos o conseguir las tierras de mejor calidad o más fértiles. Los únicos que no tienen que competir es la clase terrateniente, por tal razón, los mecanismos institucionales les permiten obtener

una renta. En ese contexto, se accede a la tierra mediante un privilegio: el que otorga el monarca, es decir, una instancia de poder.

Por tanto, si se generaliza la posibilidad de que no sólo el terrateniente sino cualquier agente puedan adquirir poder de mercado o político, amparados por instituciones formales o informales, la extracción de rentas se puede registrar en cualquier esfera.

Los derechos de propiedad ineficientes estimulan la extracción de rentas, es decir, la apropiación de una parte del producto por vías no productivas y avaladas por un sistema de instituciones fincado en los privilegios. Las consecuencias son:

- La tasa de ganancia disminuye por la extracción de rentas.
- Mayor ineficiencia del sistema económico. Como lo muestra el modelo ricardiano, los derechos de propiedad rentistas estimulan la propagación de la ineficiencia en la medida en que el monto de las rentas se vincula inversamente con la productividad. De esta forma, una de las fuentes del crecimiento, la productividad, se inhibe.
- El avance del progreso tecnológico es más lento o se detiene. El modelo ricardiano muestra la forma en que los derechos de propiedad rentistas constituyen una institución que se opone a la innovación tecnológica y al progreso técnico. La causa es el conflicto de intereses: las clases rentistas se opondrán a su introducción porque la mejora de la productividad, asociada a ese progreso, declinará sus rentas. Cuando prevalecen esos fundamentos institucionales son pocas las probabilidades de que avance el progreso tecnológico y con ello las esperanzas de revertir, detener o desacelerar la tendencia de la tasa de ganancia y la propensión al estancamiento.
- El rentismo empresarial antepone la explotación laboral o las prácticas monopólicas a la acumulación de capital como una forma de elevar improductivamente las

ganancias, sino existen las instituciones que lo impidan o, alternativamente si las instituciones las estimulan.

A diferencia de Schumpeter, Ricardo no estudió la destrucción creadora que causa la innovación como resolvente del ciclo de negocios, sino que enfatizó la tendencia estructural al estancamiento de un régimen de producción basado en la captura de rentas, pero no en el desarrollo de la productividad factorial. Schumpeter hizo una teoría asegurando que, durante la fase depresiva del ciclo, aparecen los empresarios innovadores que revierten la tendencia descendente.

Hoy en día ya es una respuesta proverbial que la recuperación se dará en función de la destrucción creadora de Schumpeter; pero esta es una perspectiva teórica que está en entredicho por la realidad posterior a 2007 en donde, en general, ha tenido lugar la expansión de la captura de rentas, pero no la innovación que entraña la fase creadora de Schumpeter. Todas las teorías del crecimiento, repito todas, se encuentran en stand by con respecto a una realidad mundial de la mayor incertidumbre (no dije riesgos) porque no se avizora ninguna recuperación confirmada ni en los EE. UU., ni en Europa, ni en China y mucho menos Japón. La mayoría de las economías nacionales se encuentran perfectamente inscriptas al pensamiento ricardiano; es decir, en la captura de rentas improductivas. Por tanto, cuando Ricardo impregnó de determinismo su teoría al no analizar el papel del progreso tecnológico teniendo como resultado lógico el estancamiento, no estaba tan equivocado, pues creo un sistema lógico de gran coherencia que guarda entera validez hasta el presente, ya que representa la base analítica del rentismo mundializado.

En específico, la captura de rentas, cuya expansión ha sido basada en gran medida en un capitalismo de convivencia (*crony capitalism*). Éstas y otras causas se suman a una economía en espera de las innovaciones empresariales concretizadas en planes de inversión que confirmarían la recuperación. Schumpeter hizo una teoría asegurando que, durante la fase depresiva del ciclo aparecen los empresarios innovadores que revierten la tendencia descendente, pero el estancamiento secular está postergando esa aparición con efectos duraderos en el bajo desarrollo. Existe una lucha de poder o relaciones de poder establecidas entre los empresarios innovadores y los rentistas, y estos últimos parecen estar ganando la batalla.

4.5. Capitalismo de convivencia

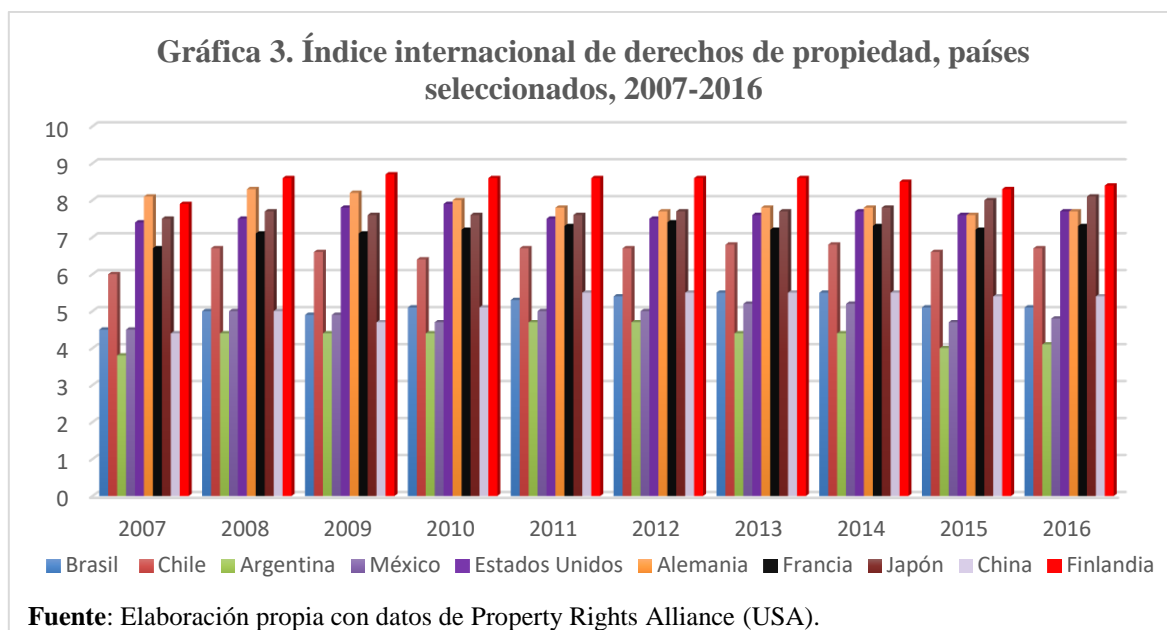
La escuela de los derechos de propiedad (*Property Rights Approach*) se aproxima al institucionalismo porque son precisamente los derechos de propiedad, generados por los procesos de apropiación que son parte de las instituciones formales e informales que encaminan, o no, a la consolidación de una economía de desarrollo competitivo.

Así, se pueden encontrar economías que tengan derechos de propiedad y procesos de apropiación que fomenten una economía productiva o, por el contrario, que establezcan una economía de rentas, como en la teoría ricardiana donde existen dos tipos de derechos de propiedad privada: el del capital y el de la tierra. El primero de ellos; es decir, el del capital, tiene que ver con el ahorro, inversión, riesgo, etcétera. Mientras que los derechos de propiedad de la tierra se encuentran fundados en un privilegio (cesión monárquica) que aprueba la explotación de una estructura mono o cuasi monopolística. Antes de la definición de la propiedad privada de los bienes que significa el uso y disfrute individualizado de los mismos, se encuentra el proceso de apropiación que la genera como consecuencia de los incentivos proporcionados por las instituciones (Jeannot, 2001: 145 y 486).

Los derechos de propiedad representan el uso y goce de una cosa por parte del agente económico, mientras que la apropiación hace alusión a un comportamiento por parte del mismo agente, destinado a poseer en propiedad un patrimonio en función de los incentivos predominantes en un régimen económico determinado. De esta manera, el derecho de propiedad difiere de las formas de apropiación, ya que los derechos de propiedad se encuentran presentes siempre, mientras las formas de apropiación difieren según se trate de un régimen productivo o improductivo, en el primero se desarrollan las ganancias de productividad, mientras que en el segundo proliferan los cazadores de renta. Los derechos de propiedad no están dentro de las coliflores ni los trae la cigüeña de París, sino que derivan de los procesos de apropiación (Veblen, 1995: 33).

Entonces, las formas de apropiación derivan en dos lógicas de acción (Ibidem, 194), la captura de rentas o el desarrollo de las ganancias de productividad. Estas lógicas de acción son comportamientos reales que responden a motivaciones o incentivos propios que pueden observarse objetiva o conductivamente. Ciertamente es que las naciones que han alcanzado un mayor desarrollo capitalista son aquellas donde la formalización de los derechos de propiedad y los procesos de apropiación fueron configurando un orden institucional propicio a una economía de mercado eficiente y eficaz.

La ventaja competitiva se gana, se conserva o se pierde, según sean los procesos de apropiación que conducen a las formas de propiedad; es decir, si éstas son productivas porque se encuentran basados en la innovación, o su contrario, basado en los cazadores de rentas y en la sociedad del mismo carácter.



El Índice Internacional de Derechos de Propiedad Intelectual (IPRI por sus siglas en inglés), mide la importancia tanto física como intelectual de los derechos de propiedad, como también su protección para el bienestar económico. Está compuesto por 10 variables que se centran en tres áreas: entorno legal y político (independencia judicial, confianza en los tribunales, estabilidad política y corrupción); derechos de propiedad físicos (protección del derecho de propiedad, registro de propiedad y acceso a créditos); derechos de propiedad intelectual (protección de la propiedad intelectual, fortaleza de las patentes, piratería y protección de marcas). La escala global de clasificación del IPRI va de 0 a 10, donde 10 representa el nivel más fuerte de protección para un sistema de derechos de propiedad y 0 la inexistencia de seguridad frente a los derechos de propiedad dentro de un país.

**Cuadro 3. Composición del Índice de Protección a los Derechos de Propiedad
(IPRI)**

Variable	Fuente
Entorno legal y político	
Independencia judicial	Foro Económico Mundial. Índice de Competitividad Global.
Confianza en las cortes	Banco Mundial. Indicadores Mundiales de Desarrollo.
Estabilidad política	Banco Mundial. Indicadores Mundiales de Gobernabilidad.
Corrupción	
Derechos de propiedad físicos	
Protección legal a los derechos de propiedad	Foro Económico Mundial. Índice de Competitividad Global.
Registro de la propiedad	Banco Mundial. Doing Business Report.
Acceso a crédito	
Derechos de propiedad intelectual	
Protección a los derechos de propiedad intelectual	Foro Económico Mundial. Índice de Competitividad Global.
Fortaleza de patentes	Índice Ginatre Park de derechos de patentes.
Piratería	Reporte de la Asociación de Marcas Registradas.
Protección a las marcas registradas	

Fuente: Elaboración propia con base en Property Rights Alliance (USA).

Las economías competitivas son las que generalmente poseen instituciones formales e informales que proporcionan incentivos para el cumplimiento de los contratos (públicos y privados), la definición de los derechos de propiedad, y con ello fomentar formas de apropiación (públicas o privadas) productivas; sin embargo, los países en vías de desarrollo cuentan con un subdesarrollo institucional que propicia todas aquellas actividades contrarias a las que se acaban de mencionar, tales como, oportunismo en los contratos, indefinición de los derechos de propiedad, formas de apropiación rentistas, corrupción tanto en el sector público como en el privado y un sinnúmero de actividades que terminan por dar un peso importante a la economía informal, y con ello, un escaso desarrollo competitivo. En la gráfica 3, se observa el índice internacional de derechos de propiedad del periodo 1996-2016 para un grupo de países seleccionados. Finlandia, Alemania, Holanda, Francia, Japón y Chile

tienen un buen desempeño en este índice, mientras que Brasil, México y China se ven rezagados.

Es aquí donde surge la relación con la teoría de la búsqueda de rentas (*rent-seeking*), puesto que dicha teoría es una forma de apropiación de los derechos de propiedad. Olson (1982), desarrolla una línea de investigación en este sentido, pues afirma que, la lógica de acción de los grandes grupos no es actuar a favor de los intereses de grupo, pues los incentivos a la organización colectiva son débiles, sino que preferirán racionalmente actuar como pasajeros clandestinos (*free rider*) afectando de manera negativa los intereses colectivos. En este sentido, la búsqueda de rentas se define como las acciones que realizan los individuos para incrementar su riqueza personal provocando al mismo tiempo una contribución negativa al resto de la sociedad (Martínez, 2007: 277). La teoría de la búsqueda de rentas presenta como un mecanismo para la obtención de rentas la concesión en propiedad de un determinado bien o servicio, que va a depender de la capacidad de presión de las coaliciones de distribución.

Es así como puedo concluir que, la economía de rentas es un régimen de acumulación donde predominan agentes económicos que tienen un comportamiento o una lógica de acción de cazadores de rentas para sacar provecho de los incentivos que otorgan las reglas a favor de la economía improductiva.

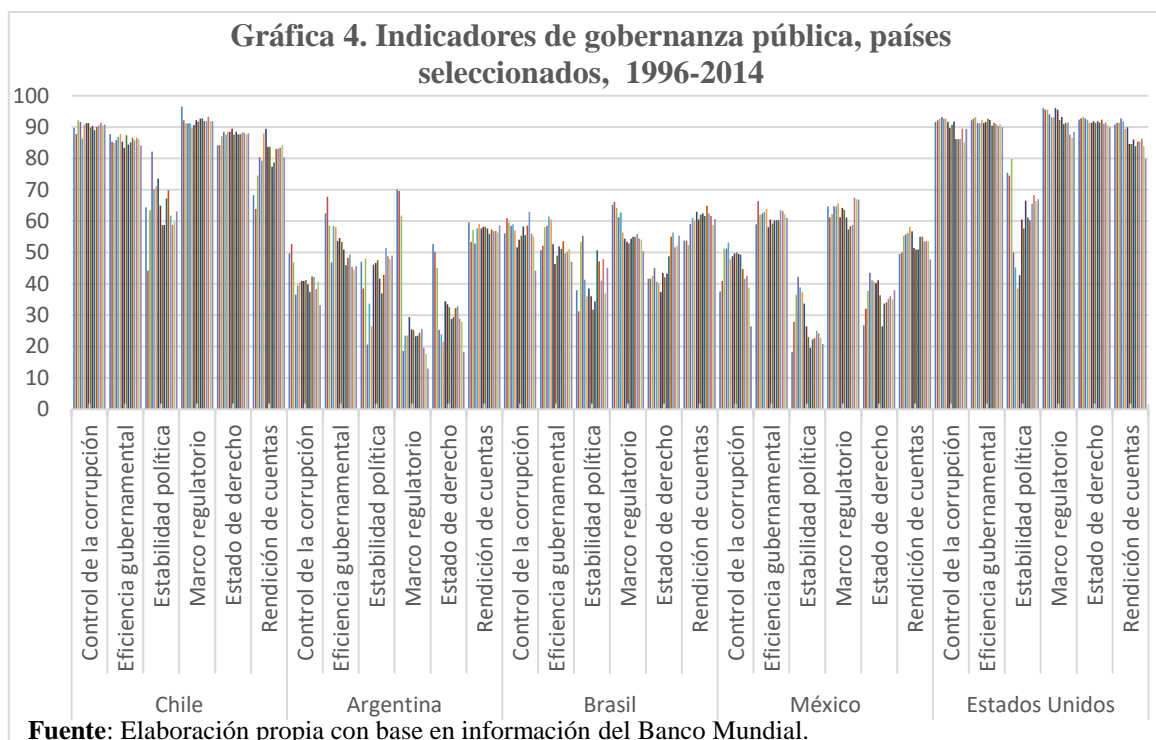
Le corresponde al agente colectivo (*Estado-gobierno*) adecuar un ambiente institucional propicio para no caer en una economía de rentas sino por el contrario generar una economía productiva a causa de la buena gobernanza pública; es decir, tener la capacidad entre otras cosas de generar los incentivos adecuados para el sector empresarial ya que, cada orden institucional motiva el dominio de empresarios schumpeterianos o, por el contrario, de los cazadores de rentas. Un buen régimen institucional influye primeramente sobre la ventaja

competitiva estructural, o sea nacional, induciendo expectativas positivas en los agentes económicos y, en general, configurando un ambiente propicio para la innovación nacional.

La gobernanza pública es un concentrado de instituciones que delimitan el comportamiento de los responsables de la política económica, formal o informal, de manera perdurable; es decir, un conjunto de criterios normativos que encuadran la toma de decisiones con vistas a la conducción de una economía determinada.

El cambio institucional y la eficiencia adaptativa otorgan necesariamente la iniciativa al poder público como representante de la colectividad nacional, haciendo a un lado todo fundamentalismo de mercado para revalorar el papel del Estado a fin de consensuar que la iniciativa de transformación institucional, y por lo tanto competitiva, está en su campo.

De esta manera, una mejoría en los parámetros de gobernanza pública será un claro indicador del inicio de un proceso de transformación institucional, que podrá, de ser constante y duradero, redundar en el desarrollo de la ventaja competitiva estructural en el mercado económico y en el político.



El Banco mundial ha elaborado indicadores de gobernabilidad o de infraestructura institucional que permiten realizar una comparación entre países incluidos (212 en total). La forma en cómo se construyen estos indicadores es a partir de opiniones de empresas, ciudadanos y expertos que responden a preguntas planteadas por cuestionarios aplicados a países industrializados y en vías de desarrollo. Las variables incluidas por el Banco Mundial son: 1) Voz y rendición de cuentas; 2) Estabilidad política; 3) Eficiencia gubernamental; 4) Marco regulatorio; 5) Estado de derecho y; 6) Control de la corrupción.

En la gráfica 4 se muestran los indicadores de gobernanza pública para el periodo de 1996 al 2014 emitidos por el Banco Mundial para algunos países de América Latina y Estados Unidos, los países seleccionados de América Latina no muestran un buen desempeño en estos indicadores, a excepción de Chile y por otro lado Estados Unidos. Con ello se puede constatar que en general en la región latinoamericana no ha empezado un proceso de transformación institucional, es decir, no ha habido una reorganización del capital institucional para hacerlo

competitivo, sino que sólo ha habido una transición del capital institucional; es decir, prevalece el capital institucional establecido, aunque este no sea productivo.

Una posible explicación a lo anterior es la siguiente: son los grupos rentistas o grupos clientelares con intereses excluyentes que se encuentran bien organizados para proteger sus propios intereses mediante mecanismos institucionales informales de carácter rentista, tales como las relaciones personales que redundan en el nepotismo, corrupción, compadrazgos, protección a grupos particulares, etcétera. El ordenamiento institucional puede ser muy rígido por dos motivos: cultural o porque la transformación institucional se percibe como amenazante para los intereses de los altos funcionarios del Estado y los empresarios privados. La cultura de la informalidad tiende a vetar el cambio institucional progresivo. Todas estas características no son propias del capitalismo competitivo consolidado en las economías desarrolladas sino del *crony capitalism* de las economías latinoamericanas.

Tal como en el modelo ricardiano donde si la clase terrateniente tiene el suficiente poder de cabildeo para defender las instituciones que garantizan sus intereses que están sustentados en mantener esos derechos de propiedad vigentes (fundados en un privilegio); entonces la ineficiencia y el rezago tecnológico caracterizarán la economía. El conflicto en el parlamento inglés consistía en la defensa de esas instituciones por parte de los Lores y el tratar de derrumbar esos privilegios por parte de los comunes. La defensa de este tipo de instituciones ineficientes promueve las actividades rentistas.

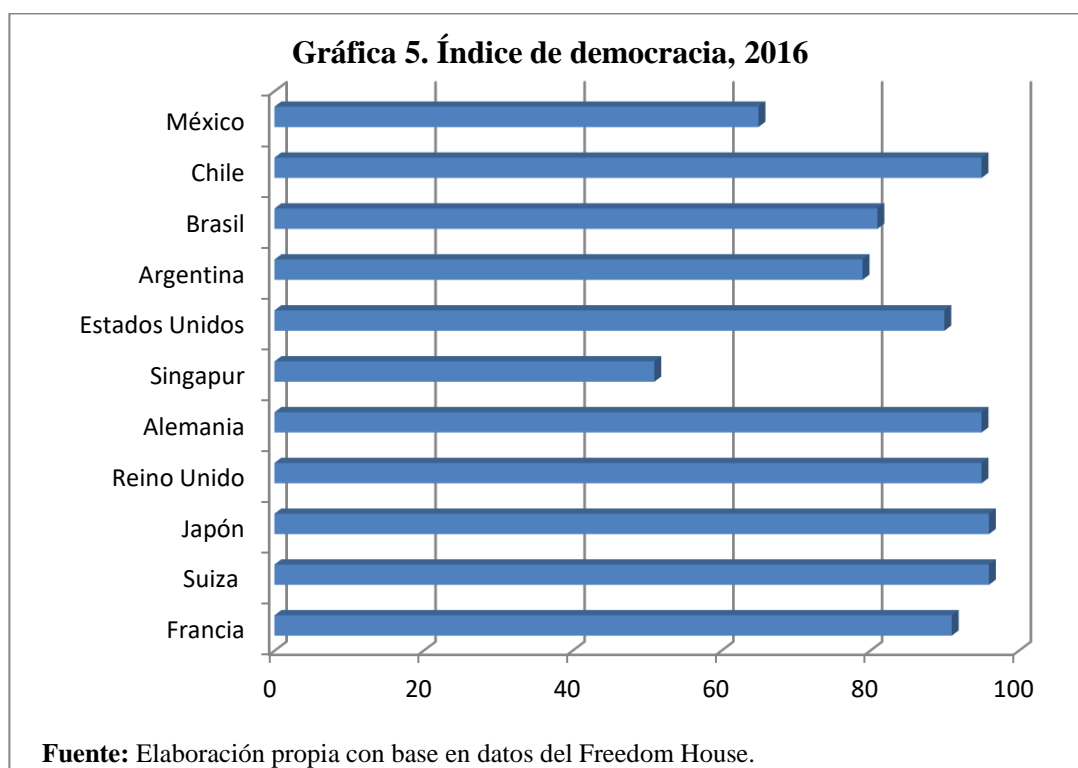
Por las razones anteriores, el *crony capitalism* puede ser entendido como un concepto derivado de la teoría de la búsqueda de rentas, y es ubicado en economías donde predomina dicha práctica; es decir, corresponde a actividades directamente improductivas buscadoras de rentas, especialmente vinculada al nepotismo, la corrupción y la violencia política, ya que es a partir de las regulaciones políticas creadas por el Estado que estos grupos privados

pueden usufructuar diversas rentas. Este trabajo identifica la informalidad como uno de los aspectos institucionales que han contribuido al mal desempeño económico, donde las instituciones formales promueven una estructura de incentivos que las trasgrede o las desvirtúa; es decir, donde predominan las reglas del juego informales, propio del capitalismo de convivencia donde se alienta la búsqueda particular, en contraposición de la búsqueda colectiva.

Haber (2002), caracterizó a las economías latinoamericanas como un dominio del capitalismo de convivencia o *crony capitalism* derivándolo de la teoría de la búsqueda de rentas. Este autor lo define como: un sistema en que los individuos cercanos a las autoridades políticas, encargadas de crear y hacer cumplir las políticas, reciben favores que tienen gran valor económico. Estos favores permiten a los agentes económicos políticamente conectados obtener rendimientos superiores a los que prevalecerían en un mercado competitivo, en donde todos los participantes partieran de las mismas condiciones (Haber, 2002: XII).

Para este autor, cualquier gobierno lo suficientemente fuerte como para proteger los derechos de propiedad también es lo suficientemente fuerte como para suprimirlos u otorgarlos de manera tal que se beneficie a algún grupo de tenedores activos; es decir, otorgar protección a los derechos de propiedad de los grupos económicos privilegiados. De hecho, una forma muy común es adjudicar un derecho a un grupo económico favoreciéndolo con un monopolio oficial o cuasi oficial, permitiendo así que ese grupo gane rentas monopólicas. Además, dentro del sistema establecido, los funcionarios gubernamentales obtienen a cambio parte de las ganancias extra normales producto de los negocios privados, es por esta razón que el capitalismo de convivencia va de la mano con la corrupción.

Según Haber, el capitalismo de convivencia no es sólo un fenómeno económico, sino también una creación política. Los sistemas de convivencia requieren que se concedan derechos económicos especiales para un subconjunto de tenedores de activos. Estos derechos, luego permitirán a esos tenedores de activos extraer rentas de otros miembros de la sociedad. Bajo este esquema; por lo tanto, el gobierno debe ser capaz de llegar a acuerdos en habitaciones llenas de humo sin la revisión y aprobación del público. Los sistemas de convivencia no son consistentes con los altos niveles de democracia política. De hecho, mientras más autoritario sea el sistema de gobierno, más eficiente el sistema puede funcionar. El gobierno puede ser el principal obstáculo al desarrollo, si sus intereses no están alineados en este sentido. El desarrollo demanda intervención estatal, pero no se trata de cualquier intervención, aquella que no promueve el desarrollo North la llama predatoria (North, 1989).



Freedom House es una organización no gubernamental con sede en Washington DC. conduce investigaciones y promociona la democracia, la libertad política y los derechos humanos. Se describe como “una voz clara para la democracia y libertad por el mundo”. Desde 1972 la organización mide el estado de los derechos políticos y libertades civiles en todos los países del mundo, incluyendo los 35 países de las Américas, a través de su publicación anual Freedom in the World (Libertad en el Mundo).

Como mencioné antes, califica a los países según sus derechos políticos y libertades civiles que son derivados en gran medida de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los países son rankeados como libres, parcialmente libres, o no libres. Se calcula el promedio de la puntuación en derechos políticos y libertades civiles para determinar la situación general: Libre (100) o sin libertad (0).

En la gráfica 5 se muestra el índice de democracia de Freedom House para algunos países de América Latina y países seleccionados de otras regiones, se manifiestan grandes diferencias entre los países que pertenecen a Latinoamérica y los demás. Los países de América Latina se encuentran rezagados en este índice y son clasificados como países parcialmente libres, a excepción de Chile, que tiene un mejor desempeño en este indicador, clasificado como un país libre. En general la región de América Latina se encuentra clasificada dentro del régimen de democracias imperfectas o países parcialmente libres, abriendo la puerta a la existencia de sistemas compadre dentro de la región.

Una vez que la búsqueda de rentas se convierte en una parte fundamental de la vida económica, existirán monopolios y oligopolios en industrias que deben ser caracterizadas por una competencia más perfecta, y se negarán las oportunidades a empresarios que tengan las habilidades y los activos necesarios, pero no el acceso político o la protección requerida. En pocas palabras, el capitalismo de convivencia es económicamente ineficiente.

La democracia es un régimen económico y político donde las instituciones son intrínsecas a las decisiones colectivas y propician las más amplias participaciones posibles de los agentes respectivos. La democracia se finca en las reglas del juego existentes, tanto como en su transformación pluralista. La democracia política es aquella situación en la que todos tienen acceso equitativo a canales de participación y decisión. Mientras que, la democracia económica es aquella donde todos tienen acceso a las decisiones económicas, a la riqueza y a las posibilidades de desarrollo. ¿Cuál es la relación entre democracia política y democracia económica? La relación es que la primera es *condición necesaria* para la otra. La democracia en sentido económico, amplía y completa la democracia en sentido político. Si la democracia no se da en el sistema político, la democracia económica corre el riesgo de ser destruida o amordazada. La democracia política es dominante y condicionante, la económica es subordinada y condicionada. Son las instituciones políticas las más determinantes, ya que de ellas depende la capacidad de los ciudadanos para controlar e influir sobre el gobierno y sacar provecho propio.

La política es el campo de batalla para las disputas sobre cómo se reparte la tarta económica. Es una batalla que ha venido ganando el 1% de la población. La ironía es que los ricos que aspiran a manipular el sistema político para sus propios fines ven con buenos ojos ese resultado. Quienes acuden a votar son quienes consideran que el sistema político funciona, o por lo menos funciona para ellos. Así pues, el sistema político funciona sistemáticamente a favor de los de arriba, son ellos quienes (en su abrumadora mayoría) sienten el impulso de dedicarse a la política, e inevitablemente el sistema presta un mejor servicio a aquellos que hacen oír sus voces (Stiglitz, 2012: 173-175).

Krueger (2002), caracteriza al capitalismo de convivencia como una red que opera a base de favores, concesiones y protección regulatoria que el gobierno ofrece y miembros de la cúpula empresarial exigen como condición para invertir. Estos actores capturan rentas a través de la explotación o manipulación del entorno económico en lugar de generar ganancias legítimas a través de la innovación o creación de riqueza.

Según esta autora, en diversos países las empresas fueron en general libres de buscar ganancias; no obstante, en algunos casos, el capitalismo de convivencia orientó este proceso pues los gobiernos en primera instancia apoyaron o favorecieron un determinado número de empresas, ya que fueron percibidas como generadoras o detonantes del desarrollo; no obstante, con el tiempo estas empresas o más exactamente sus propietarios crecieron lo suficiente para tener una influencia considerable con altos funcionarios del gobierno. En muchos casos el mecanismo para favorecer a dichas empresas fue el crédito bancario. Diversos mecanismos fueron utilizados por los gobiernos para dirigir el crédito, pero independientemente de cómo se ha hecho, los prestatarios favorecidos se beneficiaron significativamente. (Krueger, 2002: 4-5).

Gráfica 6. Índice del capitalismo de convivencia, 2014



Fuente: The Economist (2014).

Nota: sectores de búsqueda de renta incluidos en el índice: casinos, carbón, aceite de palma, madera, defensa, captación de depósitos bancarios y de banca de inversión, infraestructura y tuberías, petróleo, gas, productos químicos y otras energías, puertos, aeropuertos, bienes raíces y construcción, acero, otros metales, minería y materias primas, servicios públicos y servicios de telecomunicaciones.

No deja de ser llamativo que en el Índice del capitalismo de convivencia elaborado por The Economist y publicado el 13 de marzo de 2014, México ocupe el séptimo lugar en la distinguida lista y el primer lugar latinoamericano seguido por Argentina y Brasil que ocupan los lugares 11 y 13 respectivamente.

Pero Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania tienen prominencia, ocupando los lugares 15, 17 y 23 respectivamente. Es decir, no es un mal de los llamados emergentes sino una cultura económica producto de este tipo de desarrollo; o sea, es un fenómeno que se encuentra mundializado. También llama la atención que existen países con una calidad institucional alta; es decir, que tienen mejores burocracias e instituciones que otros países, a

juzgar por el Foro Económico Mundial; sin embargo, afloran en dicho índice, es el caso de Hong Kong y Singapur que aparecen con una calidad institucional de 22 y 23 puntos respectivamente, no obstante, estos países están llenos de multimillonarios en industrias compadres o compinches.

Sin embargo, uno de los argumentos centrales del discurso dominante es que las instituciones clave para una buena calidad institucional son las que salvaguardan los derechos de propiedad y garantizan el cumplimiento de los contratos (Shirley 2008). También se puede extraer de la noción de buena gobernanza de Dixit (2009: 1-2), entendida como la que asegura tres prerequisites esenciales de las economías de mercado: los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la provisión de bienes públicos, o la de Acemoglu (2000), identificada como un conjunto de instituciones políticas, económicas y sociales que aseguran los derechos de propiedad de la mayoría de la sociedad.

En esta investigación no se coincide con estas visiones de calidad institucional, pues se esperaría que los países que tienen una calidad institucional alta no tuvieran sectores compadre (la calidad institucional se entiende como la que logra un desarrollo competitivo de largo plazo porque el orden institucional correspondiente provee derechos de propiedad confiables, procesos de apropiación productivos, administra pacíficamente los conflictos de intereses, mantienen la ley y el orden y alinean los incentivos con los costos y beneficios sociales). En el índice que realiza The Economist no se especifica bajo qué criterios se mide la fortaleza o calidad institucional, pudiendo ser bajo alguna de las definiciones anteriores y eso explicaría el por qué aun teniendo una calidad institucional alta, existen sectores compadre.

Como expliqué en párrafos anteriores, no basta con la definición de los derechos de propiedad, pues antes de ello se encuentran los procesos de apropiación que se generan como consecuencia de los incentivos proporcionados por las instituciones, los cuales pueden ser de naturaleza rentista. El significado de calidad institucional puede ser muy heterogéneo. Finalmente, si se observa el índice para el año 2007 en comparación con el del año 2014, se puede ver que hay países que conservaron su posición y otros que escalaron o bajaron posiciones. Por ejemplo, Filipinas en el año 2007 ocupaba el noveno lugar en dicho índice, para el año 2014 ocupa el sexto lugar, lo que quiere decir que el número de sectores compadre ha aumentado en dicho país. Una aclaración que cabe hacer es que los sectores de búsqueda de rentas incluidos en el índice no son los únicos en que se realiza dicha práctica, son los que se tomaron en cuenta para construir el índice, ya que se incluyen las industrias que son vulnerables al monopolio, o que impliquen la concesión de licencias o la participación del Estado.

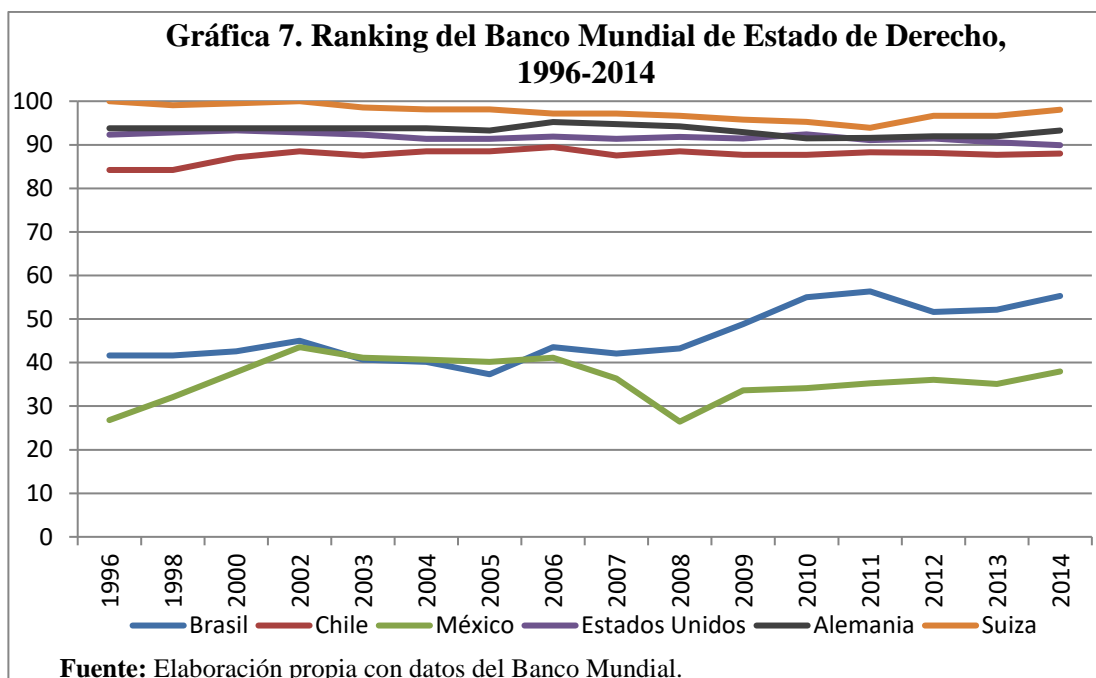
La búsqueda de rentas obstaculiza la eficiencia económica en su conjunto. La enorme brecha entre recompensas privadas y rendimientos sociales que caracteriza una economía de búsqueda de rentas implica que los incentivos que los individuos tienen ante sí a menudo encauzan sus actos en una dirección equivocada (Stiglitz, 2012: 160).

El más reciente premio nobel de economía, Angus Deaton, escribe en su libro el gran escape, lo siguiente: Si esta narración es siquiera parcialmente correcta, existe el peligro de que el rápido crecimiento de los ingresos más altos pueda autorreforzarse a través del acceso político que puede traer consigo el dinero. Las reglas no se establecen a favor del interés público, sino a favor del interés de los ricos, quienes usan esas reglas para enriquecerse aún más y tener más influencia. De la misma forma en que la desviación de talento hacia la ingeniería financiera socialmente cuestionable es una pérdida para la economía, también lo

es la desviación de talento hacia el cabildeo. Desde hace mucho tiempo se ha comprendido que estas “actividades de búsqueda de rentas directamente improductivas” han sido un gran obstáculo para el desempeño competitivo en varios países en desarrollo. Lo que nos está haciendo falta en la actualidad son buenas nociones del tamaño de los varios efectos: qué fracción del incremento en las compensaciones más altas proviene del cabildeo o de otras actividades políticas, qué fracción a la elevada productividad de los que ganan más y precisamente cuánta de la actividad política proviene de esos intereses en oposición a los otros varios intereses (Deaton, 2015: 241-242).

Existen dos características fundamentales del *crony capitalism*: una vinculada al Estado de derecho y la otra con los derechos de propiedad, con respecto a la primera, en los sistemas compadre la aplicación de la ley se convierte en arbitraria, impredecible y depende de las relaciones *informales* y de otros factores diferentes a las reglas universales. En resumen, la ley no se aplica con el mismo peso a todos los actores sociales y económicos: no hay ley calculable. Por otro lado, en un sistema de capitalismo de convivencia, los derechos de propiedad son débiles y transitorios. Es un sistema que asegura los derechos de propiedad de un grupo específico de actores económicos seleccionados.

De esta manera, las características por excelencia de todas las versiones del capitalismo de convivencia son la ausencia de derechos de propiedad seguros y un Estado de derecho débil. Está claro que en todos los países existen elementos culturales que diferencian la interacción social, política y económica en sus sociedades respectivas. Los distintos contextos históricos y culturales han llevado a diferentes manifestaciones del fenómeno que se está estudiando. (Sharafutdinova, 2010: 25).



El índice del ranking percentil va de 0-100, con 0 indicando el menor desempeño en términos de Estado de derecho y 100 indicando el mejor desempeño. En los 18 años del estudio del Banco Mundial, el ranking de Estado de derecho para México tiene un promedio de 36, con un mínimo de 26 en el año 2008 y un máximo de 44 en el año 2002. Además, en términos generales México es el país con el menor desempeño en este indicador de los países seleccionados, destacando Chile para la región de América Latina, y Estados Unidos, Alemania y Suiza de otras regiones, como se observa en la gráfica 7.

Los países que se encuentran más distantes a este fenómeno del capitalismo de convivencia son aquellos que la formulación de sus políticas no está dominada por relaciones *informales*, aunque existan, sino por instituciones formales, además características como la falta de ley calculable y derechos de propiedad débiles son menos visibles. Por otro lado, supuestamente han resuelto el problema del compromiso (tiene que ver con que el gobierno no haga uso de sus atribuciones) a través de un gobierno limitado, que puede definirse como

aquel que respeta los debidos procesos y que están obligados a respetar los derechos políticos y económicos individuales universales a través de instituciones formales.

(Ibidem, 27-34), categoriza el fenómeno del capitalismo de convivencia desde un enfoque cultural. Ella menciona que, bajo el enfoque cultural, el amiguismo, y la importancia de las relaciones *informales* en distintos niveles de la sociedad, es el resultado de viejos patrones culturales de comportamiento en una sociedad determinada. La corrupción y el clientelismo, basado en relaciones personalizadas son, por lo tanto, prácticas culturalmente arraigadas.

5. Conclusiones

El proceso de cambio económico (en términos competitivos) depende de instituciones que desembocan en distintas trayectorias porque cada orden nacional tiene un modelo mental compartido y dominante el cual mezcla cultura (instituciones informales), creencias y actos reflejos para enfrentar la incertidumbre. Tanto el aprendizaje como la innovación pueden describirse como procesos cognitivos: (1) A partir de la dependencia de la trayectoria, se caracteriza al modelo mental básico que permite interpretar e instrumentar a las diversas motivaciones provenientes de la realidad. (2) El modelo mental básico es de origen genético, pero se configura también con las experiencias reales situadas en el mundo físico y socio lingüístico de la cultura nacional. (3) El modelo mental básico se compone de categorías intelectuales que permiten hacerlo más o menos analítico, y más o menos civilizado en el buen sentido de esta expresión. (4) Tanto el modelo general como todas y cada una de las categorías de este se modifican con mayor o menor intensidad en función del retorno de información causado por el comportamiento real actuado en ambientes de negocios de determinada racionalidad. (5) Esta modificación, o no, del modelo general de conocimiento

representa al proceso de aprendizaje que, en algunos casos, dibuja una curva de pendiente muy positiva y, en otros casos, traza otra curva de inclinación escasa, o aun nula.

Con la finalidad de entender de manera más clara cómo funciona una economía de búsqueda de rentas, en el capítulo se esbozó el análisis de la renta de la tierra agrícola desde la perspectiva ricardiana, esta teoría se toma como una opción valorativa que ha precedido al estudio de la captura de rentas y los rentistas en el pensamiento económico; es decir, se piensa a la teoría ricardiana de la renta de la tierra como base analítica del rentismo mundializado. Ricardo se apoyó en Malthus para proponer una forma de estancamiento causado por una estructura artefactual proclive a la captura de rentas por parte de los terratenientes agrícolas. Sin embargo, hoy en día, cuando se habla de estancamiento ricardiano, se hace referencia a un concepto que recupera la economía política de Ricardo en el sentido de que la oligarquía rentista comienza su reivindicación económica a partir del mercado político para, después, reconfigurar a la estructura artefactual de la economía a fin de abrir áreas de rentabilidad para la captura privada de beneficios, pero, al mismo tiempo, causando costos de oportunidad a cargo de la innovación schumpeteriana. Sin embargo, los escenarios del presente son muy distintos a los de la época ricardiana. Así, es de suma importancia mencionar que, este escenario no es exclusivo de una economía basada en la renta de la tierra. Claro está que esta última forma parte, pero a ella se suman la renta minera, las rentas de oligopolio, las rentas de situación, la inflación de apropiación, las rentas capturadas por los pasajeros clandestinos (*free rider* en la literatura anglosajona), o por los beneficiarios del paternalismo, etcétera.

CAPÍTULO 2. LA INFORMALIDAD VISTA COMO UN FRENO PARA EL DESARROLLO COMPETITIVO

1. Introducción

El presente capítulo tiene como propósito analizar las principales características y elementos teóricos del institucionalismo tradicional (*old institutionalism*) y del Nuevo Institucionalismo Económico (*NEI*). Al analizar estas dos corrientes de la teoría institucional se adopta una actitud crítica que permite rastrear una serie de componentes informales que moldean el comportamiento de los agentes. Esto se hace con la finalidad de seguir profundizando en algunas cuestiones señaladas en el capítulo 1, y que tienen que ver con la informalidad como determinativa en el comportamiento humano, en la evolución de las instituciones y en la dependencia de la trayectoria. Asimismo, se plantea un concepto de economía informal desde la perspectiva del institucionalismo, retomando la idea de que las instituciones producen incentivos que generan un conjunto de oportunidades aprovechadas de manera productiva o improductiva por parte de los agentes económicos. Esta interpretación se establece después de analizar otros conceptos o definiciones provenientes de otras teorías (ortodoxas) y Organismos, lo anterior con la finalidad de evidenciar la conveniencia de definirla de esa manera para avanzar en el tratamiento de la investigación. De igual modo, se analiza la noción de oportunismo y confianza, como sus efectos en el costo de las transacciones y en el desarrollo de los mercados.

2. El comportamiento informal

La escuela institucionalista reconoce que el estudio de las instituciones afecta buena parte del desempeño económico (o social), según esta corriente por instituciones se entienden las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el

hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 1993: 13).

No obstante, la definición anterior tiene un carácter multidisciplinario, es decir, involucra el conocimiento de varias disciplinas, por esta razón hay que adoptar un significado de institución particular; es decir, las instituciones económicas, que a diferencia de las políticas o sociológicas, son reglas del juego formal o informal que presiden a los intercambios del mismo género (Jeannot, 2007: 147). O siguiendo a Douglass North, son las reglas del juego o los condicionamientos inventados por los seres humanos para encauzar sus intercambios. Pueden ser formales o informales, pero siempre comprenden a sus respectivas características de ejecución o cumplimiento. Las definiciones anteriores tienen un carácter transdisciplinario. Bajo este enfoque, no se fragmenta un objeto de estudio o actividad dentro de una rama u otra del saber o la ciencia, sino que se asume su naturaleza plural que trasciende áreas y se emprende su exploración y descubrimiento abiertos a todas las ramas que conduzca. Es importante mencionar que, independientemente del tipo de institución que se hable (económicas, políticas o sociológicas), todas forman la estructura de incentivos de una sociedad.

Las instituciones son de dos tipos: las formales y las informales, las primeras se refieren a las Constituciones, leyes, contratos y demás elementos, generalmente plasmados por escrito y que tienen una figura jurídica, mientras que las segundas representan normas de comportamiento social, códigos de conducta y convenciones que provienen de usos y costumbres, y en general, de lo que se conoce como *cultura*. Según North (2005), tanto unas como otras se plasman en los modelos mentales compartidos en función de la cultura nacional.

Para la teoría institucional son objeto de estudio tanto las instituciones formales como las informales, aunque estas últimas no han sido tratadas de manera específica tanto por el viejo institucionalismo (*old institutionalism*) como por el nuevo, y menos se han hecho aplicaciones a países concretos. Lo cual abona al carácter creativo del presente trabajo. Hay que entender que las instituciones informales cobran relevancia por sí mismas y por ningún motivo son un apéndice de las instituciones formales, y coyunturalmente o estructuralmente pueden ser más importantes. El capitalismo de convivencia está determinado estructuralmente por las instituciones informales.

Como evidencia de lo anterior, se argumenta que una misma Constitución o estructura legal (instituciones formales) puede producir resultados distintos o inclusive opuestos a los trazados o esperados debido a la cultura (instituciones informales) (North, 1993: 54). Un ejemplo de lo anterior se menciona en el capítulo 1, cuando North le da salida a una pregunta por medio de un ejemplo histórico ¿Qué ocurre cuando un conjunto común de normas es impuesto a dos sociedades diferentes? este autor señala que la Constitución de los Estados Unidos fue adoptada (con modificaciones) por muchos países latinoamericanos en el siglo XIX. Sin embargo, dice aun cuando las reglas son las mismas, los mecanismos de cumplimiento obligatorio, es decir, las características de su aplicación, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no lo son. Por consiguiente, diferirán tanto las estructuras de incentivos reales como las consecuencias supuestas de las políticas (Ibidem, 132).

Lo que se destaca es que, en última instancia, no es el marco legal o las instituciones formales vigentes lo que determina el desempeño económico, sino las pautas de comportamiento o códigos de conducta interiorizados por los individuos en su proceso de adaptación al orden social (*economía informal*), que generalmente corresponden a la ley

escrita, pero pueden no hacerlo. Se tiene un grado de control en lo que respecta a la modificación de las instituciones formales, pues éstas pueden cambiarse o modificarse con cierta facilidad. Cuando las instituciones formales cambian o se modifican y las reglas informales no lo hacen, pueden generarse incongruencias y por lo tanto tensiones entre ellas.

Por ejemplo, la reforma laboral mexicana establecida a fines de la administración de Felipe Calderón es una muestra de auto justificación por parte de la clase política, porque la gravitación de la economía informal invalidaba e invalida cualquier medida de política económica limitada al ámbito formal de la economía.

Como comenté anteriormente, las instituciones informales surgen con la cultura, es decir, se encuentran encajadas en costumbres y, por lo tanto, no pueden cambiar de la noche a la mañana, es decir, cambian de manera más lenta, de forma incremental, y el hombre tiene poco control sobre ellas, por lo menos en el corto plazo. Una institución informal puede contradecir e imponerse sobre una o un conjunto de reglas formales. Por lo anterior, conocer la matriz institucional de una economía implica no sólo el estudio de sus instituciones formales, sino que exige el análisis cuidadoso de las convicciones o creencias que pautan el comportamiento real y determinan la interpretación de las normas formales.

Considero que North circunscribe la determinación cultural a lo informal porque internalizó al modelo de Lewis, el cual adjudica racionalidad al sector moderno y formal, al mismo tiempo que atribuye irracionalidad al tradicional dominado por la informalidad.

En este sentido, el papel que desempeña la historia junto a la dependencia de la trayectoria es fundamental. Aunque en la mayor parte de la literatura estándar (neoinstitucionalismo) sobre regulación, éstas han sido ignoradas. Sin embargo, la experiencia histórica es fundamental para la formación y evolución de las reglas formales e informales, así como para las consecuencias de cualquier nueva regulación formal. Oliver

Williamson (1999), clasifica los diferentes niveles de restricciones institucionales en función de los lapsos de tiempo involucrados. Según la información, son las instituciones informales las que cambian con un ritmo más lento.

Cuadro 4. Niveles de restricciones institucionales y frecuencias de cambio

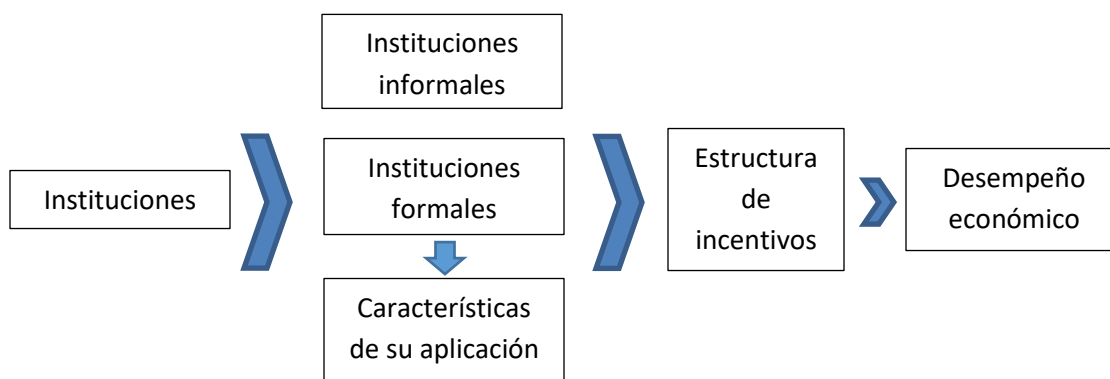
Naturaleza y periodicidad de cambio en las instituciones
Nivel de arraigo Instituciones informales: tradiciones, usos y costumbres, religión. Frecuencia de cambio: 100-1000 años.
Nivel del entorno institucional Reglas formales del juego, especialmente la propiedad (sistema de gobierno, el poder judicial, la burocracia). Frecuencia de cambio: 10-100 años.
Nivel de gobierno Especialmente contratos (alinear las estructuras de gobierno con las transacciones). Frecuencia de cambio: 1-10 años.
Nivel de asignación de recursos y el empleo Precios y cantidades. Frecuencia de cambio: continuo.

Fuente: Williamson (1999: 11).

Sin embargo, es mucho más fácil describir y profundizar en las reglas formales que las sociedades crean que sobre los modos informales mediante los cuales los humanos estructuran la interacción humana. Según North, aun en las economías más desarrolladas, las normas formales constituyen una parte pequeña, aunque muy importante del conjunto de limitaciones que dan forma a las elecciones; una reflexión rápida nos sugeriría la abundancia de limitaciones informales (North, 1993: 54).

En nuestra interacción diaria con los demás o en nuestras relaciones sociales o actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones informales. Debajo de estas limitaciones informales se encuentran las reglas formales que en determinadas circunstancias son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias (Ídem).

Figura 1. Estructura institucional



Fuente: Elaboración propia.

Las instituciones incluyen todo tipo de reglas que los individuos incrustados en estructuras sociales (tal no fue el caso de Robinson Crusoe) crean para dar forma a la interacción humana, éstas pueden ser formales o informales. Esto como mencioné anteriormente, significa que consisten en normas escritas, así como códigos de conducta no escritos que subyacen y acompañan las reglas formales. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. No obstante, dentro de las reglas informales hay una serie de puntos muy importantes como: el grado de cumplimiento de normas y acuerdos, sesgos de responsables de aplicar normas e irregularidades en conductas de ciudadanos, políticos y servidores públicos. Por lo anterior, se afirma que mismas instituciones formales generan diferentes incentivos según sean las instituciones informales. Entonces los incentivos que condicionan las decisiones de los agentes económicos están afectados de forma decisiva tanto por instituciones formales como por las informales. Lo anterior se ilustra en la figura 1.

El grado de cumplimiento de las leyes y de los acuerdos privados, y la posibilidad de recurrir a instancias que garanticen esos cumplimientos y resuelvan eficazmente las disputas son componentes fundamentales para generar los incentivos apropiados para una actividad

económica eficiente en función de la innovación. Los incentivos, interpretados como estímulos que guían o motivan la obtención de beneficios o cualquier otro satisfactor y, por ende, inducen conductas determinadas que, generalmente, van encaminadas directa o indirectamente a obtenerlos. Cuando dichos incentivos provienen de instituciones informales basadas en el intercambio personal como el amiguismo, el favoritismo y el nepotismo, necesariamente el intercambio personal derivará en el clientelismo y la obtención de ingresos a través de la manipulación de la política, pero no de la producción en un ambiente competitivo.

Por este motivo es importante volver a mencionar que, ninguno de los dos enfoques de teoría institucional ha profundizado en las instituciones informales, por lo que este trabajo estaría abriendo brecha. Si hace un balance entre ambas corrientes del institucionalismo, es posible que quienes le han abierto mayor campo a la institucionalidad informal ha sido el viejo institucionalismo. Esto considero que se debe a las diferencias tan profundas que existen en cuanto al método. La nueva economía institucional o neoinstitucionalismo (*NEI*), de raíz neoclásica, tiene el método de esta última, es decir, el individualismo metodológico, donde su punto de partida es el individuo, y a partir de éste, explica el origen de las instituciones como resultado de la interacción entre los mismos; es decir, es en esencia un método deductivo, igual que la economía neoclásica. Su punto de partida es siempre individualista y adopta algunos supuestos de comportamiento a partir de los cuales construye conceptos sobre las instituciones, el ejercicio de la autoridad, el Estado, etcétera. (Parada, 2003: 97). Mientras que el viejo institucionalismo o institucionalismo tradicional como lo llaman muchos otros, parte de un método holista, pues subraya el papel de la sociedad en la definición de valores, usos y costumbres; pero sin negar la interacción y los procesos de retroalimentación entre el individuo y la sociedad (Ibidem, 95). Por ejemplo, se afirma que,

sin desconocer algunos desarrollos teóricos importantes de la obra de North, la *NEI* opera en la periferia del paradigma neoclásico, y que los fundamentos del enfoque tradicional están más cerca de una economía evolutiva (darwinista), por lo que esta última es entonces muy diferente del paradigma neoclásico (Ibidem, 93).

Otra diferencia importante entre ambos enfoques y que de alguna manera acercan más al viejo institucionalismo a la informalidad, es su visión de racionalidad, pues desde esta perspectiva, se subraya el papel que juegan los hábitos en la orientación del comportamiento humano, sin descartar cierta racionalidad en el comportamiento individual, aunque restringida por el ambiente social y económico (Ibidem, 96). Esta corriente del institucionalismo siempre ha cuestionado la visión de racionalidad en el sentido neoclásico y de muchos autores del nuevo institucionalismo; es decir, la del individuo que maximiza la utilidad. No obstante, cuando se revisan los trabajos de North (neoinstitucionalista), se puede observar que, aunque aún predominan en él muchas ideas en el sentido ortodoxo; también afirma que, la conducta humana es mucho más compleja que la que está encarnada en la función utilitaria individual, pues en muchos casos no sólo se maximiza la utilidad (North, 1993: 34). Él asigna un mayor papel de las instituciones informales en el comportamiento humano, es una de las razones por las que la lectura que se hace de North es una de convergencia con el institucionalismo tradicional, pues a pesar de ser un autor adscrito al nuevo institucionalismo, desecha el concepto de racionalidad substantiva o ilimitada, y en su lugar remarca al igual que el institucionalismo tradicional, el peso de la ideología en las elecciones que hacen los individuos.

Otro autor de la nueva economía institucional que realizó de alguna manera un cambio importante en el axioma de racionalidad de la teoría neoclásica, es Williamson (1985), dicho autor se aleja de la idea del agente que posee una racionalidad substantiva o ilimitada, y en

su lugar postula un individuo que sólo posee una racionalidad limitada, pero no sólo eso, también incrusta otro supuesto en el comportamiento del individuo, según este autor los agentes económicos son en algún grado oportunistas, es decir, buscan el interés propio con astucia (Williamson, 1985:47), esto genera que se busquen protecciones ex ante apropiadas para los contratos entre las partes. En Williamson hay un rompimiento importante de los preceptos fundamentales de la teoría neoclásica; no obstante, hay autores como Hodgson (1993: 11), quien afirma que, aunque dicho autor pretenda salirse del esquema neoclásico, su separación es parcial e incompleta, ya que ello se basa solamente en postular que los individuos se ven afectados por el oportunismo, pero que al final de cuentas el interés propio es un supuesto de gran peso en el paradigma dominante. De cualquier forma, Williamson da un paso al frente al explicar el oportunismo como una conducta inconsecuente de los agentes económicos, expresado en una suspicacia de éstos que incentiva ese tipo de comportamiento en los contratos y no su cumplimiento. Dicho autor resalta el concepto de oportunismo con respecto a los contratos microeconómicos y a los costos de las transacciones del mismo género, pero no se refiere a la informalidad.

El comportamiento oportunista en las economías sumergidas fomenta una sociedad de suspicacia poblada por cazadores de rentas informales en todas las clases sociales. En las economías de producción competitiva, existen determinados grados de informalidad, siempre minoritarios, al contrario de las economías rentísticas como la de México donde se construye una colectividad dominada por el comportamiento colectivo de los gorriones (*free riders*) con respecto a la fiscalidad o a cualquier otro espacio de la economía nacional. Si se trata de un comportamiento colectivo, un mismo individuo o empresa puede ser informal y formal al mismo tiempo.

También se puede observar una diferencia importante de las dos corrientes del institucionalismo desde la propia definición de institución; por ejemplo, Veblen habla de las instituciones como hábitos predominantes de pensamiento acerca de funciones y relaciones particulares del individuo y la sociedad (Veblen, 1899: 132). Para Veblen, como para otros institucionalistas, las instituciones eran más que solamente restricciones a la actividad individual, sino que encarnaban formas de pensamiento y comportamiento generalmente aceptadas. Así, las instituciones funcionaban para modelar las preferencias y los valores de los individuos sujetos a su gobierno (Rutherford, 2001: 14-15). Ayres (1931), (citado en Parada, 2003: 98), subraya el papel de la cultura en la formación de las instituciones. Sin embargo, al iniciar este capítulo se enuncia una definición de institución algo distinta y que proviene de un neoinstitucionalista, la cual tiene que ver con las reglas del juego en una sociedad o las limitaciones ideadas por el hombre que moldean la interacción humana, en opinión de Parada (2003: 98), al definir las instituciones de esa forma, no se hace más que redefinir el conjunto de preferencia de los individuos en el marco de maximización de la utilidad basada en la elección racional. En cambio, el concepto de institución del viejo institucionalismo tiene una visión más social. Asimismo, la definición de North se refiere a las instituciones humanas, por lo que es necesario adaptarla a las económicas, las cuales consisten en las reglas que presiden a los intercambios a fin de movilizar a los factores productivos.

No obstante, en la definición de North existe un elemento importante, *los incentivos*, pues según él las instituciones también estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, económico o social (North, 1993: 13), siendo éstos importantes en el comportamiento de los agentes y sus decisiones; jugando un papel importante las instituciones informales. Además, North también habla de la evolución de las instituciones

a través del tiempo, prestando particular atención a los usos y costumbres, donde resalta su resistencia al cambio, provocando que las instituciones evolucionen lentamente.

El trabajo de Douglass North (1993), es un ejemplo poderoso de un autor que no solamente ha llegado a abandonar muchos preceptos de la teoría neoclásica, sino que también ha llegado a mencionar reiteradamente la importancia de los modelos mentales, el comportamiento guiado por normas y las convicciones ideológicas. North (1981), (citado en Rutherford, 2001: 32), ha argumentado que el hecho simple es que una teoría dinámica del cambio institucional limitada estrictamente a la restricción neoclásica de la actividad individualista, racional y con un propósito determinado, nunca nos permitiría explicar la mayor parte de los cambios seculares.

La teoría de North sobre instituciones se encuentra cimentada sobre dos debilidades de la teoría neoclásica: la conducta humana y los costos de transacción; respecto a la primera, North crítica la racionalidad substantiva de la teoría neoclásica, en virtud de que los agentes poseen información incompleta y costosa, además sólo cuentan con una capacidad limitada para procesar, organizar y utilizar la información. En cuanto a los costos de transacción, sostiene que dichos costos son positivos y no nulos como afirma el paradigma dominante, pues en el mundo real es muy costoso hacer transacciones debido al costo de medición, ya que la observancia de los contratos y los derechos de propiedad es costosa. Afirma que, la teoría neoclásica toma como dada esa observancia, pero en la realidad ésta depende de los códigos internos de comportamiento, del ambiente social o del propio Estado (Parada, 2003: 101).

Pero no sólo eso, sino que, a parte del costo de observancia, en su opinión la parte más importante de los costos de transacción surge de las instituciones formales e informales, pero subraya en mayor medida las limitaciones informales (determinadas por la cultura), es

decir, que en la tradición de Veblen-Ayres influyen considerablemente en el comportamiento humano y en la actividad económica. Más adelante, North también recalca su importancia en la evolución de las instituciones y en la dependencia de la trayectoria. Entonces, el papel que las instituciones juegan en las transacciones es en muchos casos decisiva, pues ellas pueden reducir los costos de transacción, esta reducción según North se hace a través de las reglas institucionales, dado que si se hace de esa forma se puede reducir en buena medida la incertidumbre y el oportunismo. Son las instituciones las que pueden establecer una regulación en la interacción entre los individuos, dicha regulación se puede dar a través de instituciones formales o informales. Se entiende que las instituciones formales son aquellas que hacen uso de la ley para la regulación de esa interacción. Las instituciones informales son aquellas que resaltan el uso de valores, costumbres, tradiciones y en general la cultura como mecanismos de regulación y control de los individuos, pero pueden transgredir a las formales (North, 1993: 63).

El nivel del costo de las transacciones está relacionado con la calidad institucional; es decir, la facilidad para llevar a cabo los intercambios se debe a la consistencia de las instituciones económicas, la cual se manifiesta en determinado nivel en los costos de las transacciones, por lo que, bajo diferentes conjuntos de instituciones, se incurre en diferentes cantidades de costos de transacción. Los costos de transacción se reducen cuando existen reglas de convivencia sociales que facilitan los intercambios y sancionan su incumplimiento. De acuerdo con la teoría de los costos de transacción, los individuos cometerán actos de pillaje, robo, engaños con astucia y mentirán cuando los resultados de tales actividades exceden el valor de las oportunidades alternativas que tiene disponibles y, por lo tanto, se cancelan las posibilidades de actos de altruismo y de restricciones autoimpuestas. Dentro de la economía institucional ha habido también una apreciación creciente del hecho de que las

instituciones que pudieran generar beneficios sociales quizá no surjan, y de que las instituciones ineficientes quizá surjan y sobrevivan. Las fuentes de esta afirmación provienen de diferentes direcciones (Rutherford, 2001: 31). Por ejemplo: porque las instituciones son creadas por los que detentan el poder económico y político para defender y promover sus intereses o, el caso de los modelos mentales, donde la ideología tiene una influencia significativa, y es más resistente al cambio, ya que puede que sean menos los beneficios de cambiarla que los costos de mantenerla.

Como se desprende de lo expuesto, existen dos corrientes en la teoría institucional, la nueva economía institucional o neoinstitucionalismo y el institucionalismo original o viejo institucionalismo, cada una de estas con diferencias muy marcadas. Sin embargo, el institucionalismo original y en convergencia North tienen explicaciones sobre el comportamiento o la conducta humana que salen del esquema neoclásico, pues desde esta perspectiva se habla de los hábitos, la ideología y los modelos mentales, como el motor más inmediato de la conducta humana, es decir, el procesamiento cultural que está en la base de las limitaciones informales y por ende del comportamiento. Entonces, en la corriente del institucionalismo original y North, existen una serie de elementos que se incrustan en el comportamiento de los agentes, provocando conductas que no sólo responden al principio de maximización, sino a comportamientos informales.

3. Concepto de economía informal

Lo primero que se debe resaltar en este apartado, es que el tratamiento de lo que se llama *economía informal*, tiene que ver mucho con determinar qué se designa exactamente con este término. Existen organismos internacionales que han propuesto conceptos o definiciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual define economía informal como aquella que está formada por actividades económicas en pequeña escala,

integradas por trabajadores por cuenta propia que contratan a familiares o sólo a unos pocos trabajadores (OIT, 1991). De este modo, la OIT describió las características típicas como disponer de poco capital, usar tecnología de bajo nivel y carecer de acceso a los mercados y a las instituciones formales. Sin embargo, hay que decir que la OIT ha evolucionado en su forma de concebir la economía informal y, por tanto, ha empleado nuevas metodologías para su medición; es decir, ha aplicado nuevos conceptos y definiciones alrededor del fenómeno. Por ejemplo, según la OIT (2013), la economía informal (expresión más amplia) es, ante todo, una cuestión de gobernanza. El crecimiento de este fenómeno se debe: a) a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, encubiertas o mal aplicadas, y b) la falta de marcos jurídicos e institucionales favorables y de buena gobernanza para la aplicación correcta y eficaz de las políticas y leyes. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la define como: toda producción legal de bienes y servicios económicos que se oculta deliberadamente a las autoridades públicas para evitar el pago de impuestos, contribuciones a la seguridad social, cumplir con ciertas normas laborales o procesos administrativos (OCDE, 2012); no obstante, dichas definiciones desarrolladas por este tipo de organismos tienen un carácter operativo, pues su objetivo es que sirvan de referencia para la elaboración de estadísticas nacionales, y por este motivo sus definiciones han ido cambiando a lo largo del tiempo, con la finalidad de abarcar o incorporar distintos aspectos de la informalidad; aun así existen grandes discrepancias en las estadísticas desarrolladas.

4. El enfoque ortodoxo de la economía informal

La escuela de pensamiento ortodoxa analiza la economía informal sobre la base de la ley de Say, la cual afirma que toda oferta crea su propia demanda, lo que garantiza una tendencia irreversible al equilibrio de los mercados (Say, 1830). Si se acepta dicha ley, entonces no

hay cabida para afirmar que hay una escasez de vacantes (demanda), o barreras a la entrada del mercado formal para absorber toda la mano de obra. De acuerdo con esta perspectiva, el desempleo y la informalidad pueden ser explicados por razones muy puntuales, pues dicho enfoque admite varios desajustes que se oponen a un estado de ocupación total continua:

1) Por la existencia de alguna *fricción*, lo cual llevaría a que los individuos se encuentren desempleados o subempleados por cortos periodos de tiempo, mientras encuentran una opción en el mercado de trabajo formal, lo cual se puede dar por un desequilibrio temporal de las cantidades relativas de recursos especializados, intermitencias en la demanda; o bien a que la transferencia de hombres de una ocupación a otra no pueda efectuarse sin cierta dilatación (Keynes, 1936: 39).

2) Se admite sólo la existencia del desempleo *voluntario*, es decir, el caso en el que el individuo no encuentra un empleo que satisfaga su curva de utilidad, expresada en el salario y características propias de los puestos de trabajo. Entonces este tipo de desempleo resulta de la negativa de un individuo para aceptar una remuneración correspondiente al valor del producto atribuible a su productividad marginal (Ibidem, 40). Pero dicho desempleo está destinado a desaparecer gracias a la perfecta movilidad del trabajo y a la flexibilidad salarial.

3) La presencia de *rigideces* (generalmente trabas burocráticas), que interfieren cuando la oferta y la demanda no pueden regularse automáticamente en el corto plazo, pero sí en el largo plazo; el problema se traduce en una demanda laboral rígida.

Si se da el caso de un desempleo persistente, entonces este sería resultado de la injerencia de las instituciones en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado; es decir, sólo pueden provenir de una disfunción del mercado de trabajo que resulte; por ejemplo, de una fijación normativa de un salario mínimo que esté por encima de la productividad

marginal o de los sindicatos que restrinjan la autonomía de los empleadores para negociar sus salarios.

Desde la perspectiva ontológica de la teoría ortodoxa, la informalidad sólo existe en casos particulares; es decir, cuando dicha teoría admite un desajuste que se opone a un estado de ocupación total plena; o sea, es entendida como un desequilibrio temporal entre oferta y demanda de mano de obra, causado por las razones arriba descritas. De esta manera, la informalidad se da cuando los individuos no se encuentran integrados al mercado de trabajo formal, pero bajo su propia voluntad o por desajustes temporales entre la oferta y demanda de trabajo. Algunas veces la informalidad se debe a que las vacantes disponibles en el sector formal no cubren las expectativas de los trabajadores, los cuales por este motivo optan por quedarse desempleados u ocuparse en empleos informales donde obtienen mayores rendimientos y autonomía.

4.1. Algunas explicaciones sobre la informalidad desde un enfoque ortodoxo

Los tres puntos anteriores se encuentran presentes en algunas explicaciones sobre la informalidad; es decir, quedan enmarcadas dentro de los postulados neoclásicos del mercado laboral. Por ejemplo, la explicación sobre informalidad que da De Soto (2001), queda perfectamente adscrita al punto tres, es decir, que la existencia del sector informal se debe a rigideces, entendidas como trabas burocráticas, pues dicho autor afirma que, el origen de la informalidad resulta directamente de la promulgación de injustas regulaciones por gobiernos locales y nacionales. El gobierno estimula la informalidad imponiendo regulaciones excesivas e inapropiadas y aplicando políticas excluyentes destinadas a limitar las empresas.

De Soto hace un análisis costo-beneficio para explicar el comportamiento de los individuos a la hora de tomar la decisión sobre incorporarse al sector formal o permanecer en la informalidad, para ello hace usos de dos conceptos: *costos de la formalidad* y *costos*

de la informalidad. El costo de la formalidad se encuentra asociado a los requerimientos legales exigidos para integrarse o permanecer en el sector formal; mientras que los costos de la informalidad ponen de manifiesto que estar fuera del marco de las instituciones legales genera muchos costos a los individuos; por ejemplo, los costos en que se incurre por tratar de evitar las sanciones resultantes de estar en la informalidad, por no contar con medidas que protejan su actividad como derechos de propiedad y/o el establecimiento de contratos, entre otros.

Cuando los costos de integrarse o permanecer en el sector formal son más altos que los beneficios, se prefiere al sector informal y viceversa. No obstante, según el autor, muchas veces las exigencias legales para integrarse o permanecer en la formalidad son muy costosas, sobre todo, para las personas pobres, que no cuentan con derechos de propiedad sobre sus activos que impiden que puedan ser usados como garantía de un crédito. Para la clase de bajos ingresos, dicha decisión ni siquiera pasa por un análisis de costos y beneficios, pues la informalidad es la salida ante la imposibilidad de endeudarse para invertir; dicha opción está usualmente restringida para aquellos sectores de la población que no cuentan con patrimonio o cuyo patrimonio no está legalizado. Desde esta perspectiva, la causa de la informalidad la tiene el Estado que limita las posibilidades de integrarse o permanecer en el sector formal, sobre todo de los individuos de menor ingreso, debido a una regulación excesiva.

Cabe mencionar entonces, que desde el enfoque de De Soto, la formalidad trae consigo costos de acceso y permanencia que impiden la libre movilidad de los agentes de acuerdo con las reglas vigentes y, por lo tanto, si se desea reducir su tamaño, necesariamente hay que adecuar, por una parte, la estructura legal y normatividad que los afecta y, por la otra, ajustar los derechos de propiedad a las necesidades de los informales. Como es bien conocido existen diversas regulaciones para el funcionamiento de las distintas empresas, entre estas

se encuentran obligaciones de diferente tipo: tributarias, laborales, sanitarias, ambientales, etcétera. En este punto es de suma importancia el grado de ineficiencia y corrupción de los gobiernos, pues estos factores afectan gravemente los procesos de legalización y los costos relacionados con esos procesos. En general, la ineficiencia del Estado y los costos de las regulaciones se pueden entender como costos de transacción que desalientan la formalización de las empresas. El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica formal. Así, pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el Estado puede ofrecer (De Soto, 1986).

Para este autor, una consecuencia de la informalidad es una deficiente fiscalidad, ya que un rasgo distintivo de la economía informal es la evasión fiscal a causa de regulaciones excesivas e inapropiadas por parte del Estado. No obstante, el caso de México durante muchos años se explicó de una manera distinta que tenía que ver con las excesivas cargas tributarias que se le imponían a Pemex, lo que causó una baja capacidad recaudatoria por parte de otros particulares. A pesar del bajo dinamismo fiscal en otros rubros de ingreso, el presupuesto del gobierno federal aumentaba gracias a los recursos que Pemex transfería vía tributaria. Entonces la evasión fiscal no era producto de una excesiva regulación estatal como afirma De Soto, sino al contrario, se explicó por una regulación más laxa, que se despreocupó durante muchos años de la recaudación fiscal en otras actividades, pues existía transferencia de recursos petroleros (vía impuestos) para nivelar la balanza.

En su último libro de Hernando de Soto titulado *el misterio del capital* publicado en el año 2001, él argumenta que es el sistema de propiedad legal, el que posibilita una efectiva red de activos y luego demuestra cómo esos nexos crean capital. Es decir, para dicho autor

el capitalismo queda como la única forma viable de organizar una economía moderna, pero se pregunta, ¿Por qué en los países del Tercer Mundo, el capitalismo no les permite producir riqueza?, ¿Por qué el capitalismo sólo prospera en Occidente, como si estuviera preso bajo una campana de cristal? A partir de estas preguntas, De Soto intenta demostrar que el gran obstáculo que impide a estos países beneficiarse del capitalismo es su incapacidad para producir capital, que para el autor es la base de la productividad y riqueza de las naciones.

Para demostrar lo anterior, el autor hace uso de datos y cifras sobre diferentes regiones para manifestar que la *mayoría de los pobres* posee los activos necesarios para hacer del capitalismo un éxito. No obstante, dicha posesión es defectuosa, pues sus derechos de propiedad se encuentran mal definidos; es decir, sin derechos adecuadamente documentados, estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital. Los países del Tercer Mundo como los cataloga el autor carecen de estos procesos de representación y, sin ellos, sus activos son *capital muerto*. Según De Soto la falta de estas representaciones esenciales explica la incapacidad de estos países para producir capital suficiente para hacer funcionar su capitalismo local.

La idea anterior, es lo que Hernando de Soto llama el misterio del capital y, en su opinión para resolverlo, hay que entender y comprender el proceso de representación de Occidente, donde al representar activos mediante títulos, encarnan capital en esos activos y logran extraérselo. El autor busca reabrir la discusión y/o exploración sobre las fuentes del capital, para ello usa una línea de argumentación absolutamente distinta a las utilizadas convencionalmente, el autor explica la creación del capital por medio del sistema de propiedad. De Soto se encuadra dentro de la Escuela de los Derechos de Propiedad, la cual ha sido ampliamente divulgada en los últimos 30 años (*property right approach*).

En este libro también toca el tema de los obstáculos a la legalidad, el cual ya se mencionó párrafos arriba, pone el ejemplo de Perú, Filipinas, Egipto y Haití, donde crear un negocio nuevo y perfectamente legal o la formalización de una vivienda, exige pasos burocráticos muy complicados. El autor llega a la conclusión de que casi tan difícil como volverse legal es seguir siéndolo, la cosa no es que se quebrante la ley, la ley los quebranta a ellos, motivo para salirse del sistema. En palabras del autor, la economía formal se encuentra altamente reglamentada. La única alternativa en muchos casos es vivir y trabajar por fuera de la ley oficial, usando sus propios acuerdos informales para proteger y movilizar sus activos. (De Soto, 2001: 46).

Para De Soto, sólo existe una disyuntiva real de los gobiernos que padecen dicha problemática, la cual es incorporar esos recursos económicos a un marco legal ordenado y coherente, o seguir viviendo con un sector subcapitalizado. La mayor parte de los activos en estos países no ha sido identificado ni convertido en capital; por ello la economía de intercambio se mantiene estancada, pero según el autor, todos estos se encuentran listos para ser utilizados, si se logra descubrir cómo esos activos pueden ser transformados en *capital vivo*.

Según el autor, el primer paso a seguir para transformar el capital muerto en vivo, o en otras palabras para resolver el misterio del capital; es entender que el capital no es un stock de activos reunidos sino el *potencial* de estos para desplegar una nueva producción. Ese potencial es abstracto. Debe ser procesado y fijado en una forma tangible antes de poder ser liberado. Marx concordaba con esta idea de que el capital es por naturaleza siempre inmaterial, puesto que no es la materia lo que hace el capital sino el valor de aquella materia. Se suele confundir el capital con el dinero, que es sólo una de sus muchas formas de viajar.

Resulta más fácil recordar un concepto difícil a partir de una de sus manifestaciones tangibles que a partir de su esencia (Ibidem, 73).

En este punto, Hernando de Soto se pregunta ¿Qué es lo que fija el potencial de un activo para que él pueda poner en marcha una producción adicional? La respuesta del autor es que sin duda hace falta un proceso externo de factura humana capaz de permitir crear un valor excedente. Para él entonces, es la *propiedad formal* la que proporciona el proceso, las formas y las reglas para fijar activos en condiciones que nos permitan realizarlos como capital activo o vivo.

Dicho lo anterior, se puede entender la problemática que se plantea, la cual no tiene nada que ver con la falta de sentido empresarial en estos países, pues según el autor, durante muchos años los pobres han acumulado una gran cantidad de capital, el inconveniente es que no se puede realizar en capital activo o vivo debido a que *los pobres carecen de un fácil acceso a los mecanismos de propiedad* que les permita aprovechar el potencial económico de sus activos. El autor usa un ejemplo para explicar este punto: La prueba de que la propiedad es un puro concepto surge cuando una casa cambia de manos; nada se altera en lo físico. Mirar una casa no nos dice quién es su dueño. Una casa que hoy es suya se ve exactamente igual que ayer cuando era mía. Se verá igual ya sea yo dueño o inquilino. La propiedad no es la casa misma, sino un concepto económico acerca de la casa, encarnado en una representación legal. Esto significa que una representación formal es algo distinto del activo mismo (abstracto). Para De Soto, la propiedad representa aquellas cualidades no visibles cargadas de potencial para producir valor. Estas no son las cualidades físicas de la casa misma, sino más bien las cualidades económicas que los humanos atribuyen a la casa (y que gracias al título de propiedad pueden ser afianzados para otro uso). Por ejemplo, una hipoteca, es decir, acuerdos dirigidos a crear un valor adicional (Ibidem, 80).

Además, según el autor esta representación formal de la propiedad funciona como medio para crear *confiabilidad* mediante la presentación de datos, las reglas y los mecanismos de imposición de normas que ello requiere. Esta información, unida a la existencia de una ley integrada vuelve al riesgo más manejable.

Hernando de Soto explica que buena parte de la marginalización de los pobres en los países atrasados se debe al subdesarrollo de sus sistemas de propiedad, ya que la mayoría de la población no puede lograr que los frutos de su trabajo estén representados en el sistema formal de propiedad. La campana de vidrio como se refiere el autor hace del capitalismo un club privado, abierto solamente para una minoría privilegiada (élites) y frustra a millones de personas que miran ese recinto desde fuera. Según el autor, esta realidad caracterizada por un sector subcapitalizado continuará irremediablemente hasta que *todos* enfrenten el gran defecto de los sistemas legales y políticos de muchos países donde se impide que la mayoría ingrese a la campana de vidrio o al sistema de propiedad formal. La última pregunta que se hace De Soto en este libro es ¿Cuándo empezarán los gobiernos a legitimar estos activos extralegales integrándolos a un marco legal ordenado y coherente? Lo que no es tan bueno según el autor es que muchas reformas en estos países han sido implementadas pensando que la mayoría de la población ya está integrada al sistema legal y, por lo tanto, todos tienen la misma capacidad para usar sus activos en el mercado abierto. Y no es así. Finalmente, el autor dice que en ese contexto los pobres no son el problema sino la solución (Ibidem, 251).

La argumentación de Hernando de Soto en su primer libro titulado *el otro sendero. La revolución informal* publicado en 1986 tiene componentes similares, pues se mueve siempre a través del fenómeno de la economía informal y propone un camino de solución a los problemas de los países subdesarrollados. También destaca el problema de la incapacidad productiva de los países del Tercer Mundo. Su perspectiva de la economía informal no

cambia, pues no la visualiza como una economía clandestina, cuyas industrias y negocios no están registrados. Para él concebir el problema de esta manera es minimizarlo; hay que pensar la economía informal como un problema que expresa la incapacidad del Estado para satisfacer las aspiraciones más elementales de los pobres.

Entonces, la explicación sobre el origen del nacimiento de la economía informal es la misma tanto en el otro sendero como en el misterio del capital; es decir, cuando la legalidad es un privilegio (campana de vidrio) al que sólo se accede mediante el poder económico o político a las clases populares no les queda otra alternativa que la ilegalidad. Para De Soto sólo hay dos clases, quienes pueden fijar los derechos de propiedad y producir capital y quienes no pueden. En este punto, el autor nos habla del régimen que opera en estas economías, el cual define como mercantilista, con este término hace alusión a una etapa histórica y escuela económica, pues afirma que la actualidad latinoamericana es similar al período histórico del mercantilismo europeo, en el sentido de que los Estados extractivos contruidos por los europeos tuvieron como objetivo principal transferir recursos de la colonia al colonizador, anulando la posibilidad de generación de riqueza. El régimen mercantilista según el autor se caracteriza por un Estado burocratizado y reglamentarista que antepone el principio de la redistribución al de la producción, y entiende por redistribución la concesión de privilegios y monopolios a elites privadas (*coaliciones redistributivas*).

En estos dos libros, se concibe a los pobres (informales) como la solución; pues en el libro del otro sendero les adjudicaba a estos agentes un rol mesiánico o heroico porque encabezarían una revolución transformadora de la economía mercantilista en otra liberal (lo que prevalece es la competencia y creatividad). De Soto narra como las economías mercantilistas terminaron estancándose porque sus élites empresariales se especializaron en explotar su reglamentación favorable y no las nuevas oportunidades de producción, y porque

los que lo hubiesen podido hacerlo (pobres o informales) fueron legalmente desincentivados o incapacitados para producir. A medida que las empresas formales eran sofocadas con impuestos y reglamentos y que los informales desacataban abiertamente la ley y manifestaban descontento por su marginación, fueron creándose las condiciones para el colapso mercantilista (De Soto, 1986: 273). Es decir, sin el apoyo legal del país y en un ambiente hostil, esta clase ha sabido producir fuentes de trabajo y riqueza. Pero en su libro de misterios del capital su concepción respecto a esta clase cambia, ya que les atribuye a los informales una inconsciencia irracional rayana en la estupidez porque no se dan cuenta que al formalizarse podrían mejorar substancialmente su nivel de ingresos y sus condiciones de vida. No obstante, esta clase sigue siendo la solución según el autor.

Otra explicación que se vincula con los postulados de la teoría ortodoxa es aquella que explica la informalidad por decisión voluntaria (punto 2); es decir, que los individuos optan por desempeñarse en actividades o empleos informales de manera voluntaria, así como por su decisión empresarial para obtener mejores condiciones en términos de ingresos, autonomía, disponibilidad de tiempo, o mejor costo de oportunidad. Un ejemplo que se adscribe a esta forma de ver la informalidad es el trabajo de Maloney (2004). Para dicho autor, los trabajadores se encuentren voluntariamente en el sector informal, pero eso no implica que estén viviendo en la pobreza, sólo que no estarían mejor en los empleos formales para los que están calificados. Para Maloney estar en el sector informal es a menudo una decisión óptima teniendo en cuenta sus preferencias, las restricciones que enfrentan en términos de su nivel de capital humano, y el nivel de la productividad del trabajo en el sector formal del país (Maloney, 2004: 1160).

Entonces, la informalidad tiene su origen en una decisión propia, lo anterior se explica porque los individuos son conducidos por un principio básico de la teoría ortodoxa: buscan maximizar siempre su utilidad, y eligen trabajar por voluntad propia en el sector que les ofrece mayores ingresos. De esta forma, el crecimiento de la informalidad se debe a una preferencia empresarial de los individuos a emplearse por cuenta propia. De acuerdo con Maloney, los individuos prefieren un empleo o lo eligen por voluntad propia implica que ésta es una decisión óptima de acuerdo con las características arriba mencionadas. En el trabajo de dicho autor no está presente la idea de segmentación de mercado, sino más bien de una dualidad, expresada en que el sector informal es una opción paralela al sector formal. Pues son los sujetos con iniciativa empresarial los que deciden que el sector formal no cumple con sus expectativas. (Ibidem, 1163).

Otra visión también de raíz ortodoxa sobre informalidad, pero que no comparte al cien por ciento todos los postulados anteriores respecto al mercado laboral, se puede encontrar en el modelo dualista de Arthur Lewis de inspiración clásica y que comparte ideas con la escuela estructuralista respecto a la teoría de la dependencia, dicho modelo presenta un desequilibrio factorial, expresado en un exceso de mano de obra; es en este punto donde rompe con la teoría neoclásica; sin embargo, también es susceptible de ser considerado como un caso particular de la teoría tradicional, para el caso en que existe una oferta de trabajo elástica. Dicho autor divide a la economía en dos sectores: el capitalista y el de subsistencia. Explica el funcionamiento de ambos y sus interrelaciones.

Al sector capitalista Lewis lo define de la siguiente manera: El sector capitalista es aquella parte de la economía, que utiliza capital reproducible y paga a los capitalistas por el uso que de él se hace (Lewis, 1960: 636). Y ¿Cómo se define el salario en este sector? El autor afirma que, el salario se encuentra íntimamente relacionado con el sector de

subsistencia, pues dice, el salario del sector capitalista debe mantenerse por encima del salario de subsistencia, para que exista disponibilidad de mano de obra.

En el caso del sector de subsistencia Lewis lo especifica de la siguiente forma: El sector de subsistencia es, por residuo, toda aquella parte de la economía que no usa capital reproducible. El producto per cápita es más bajo en este sector que en el capitalista. (Ibidem, 636).

Hay un punto a destacar en el modelo de Lewis, el cual es que le atribuye el dinamismo al sector capitalista, debido a que es fundamental para el proceso de expansión económica ya que, en su opinión, la clave del proceso se encuentra en el uso que se hace de la plusvalía capitalista. En la medida en que se reinvierte creando nuevo capital, el sector capitalista se expande, absorbiendo una mayor cantidad de personas procedentes del sector de subsistencia. La plusvalía se hace entonces más amplia y la formación de capital también; este proceso continúa hasta que desaparezca el excedente de mano de obra (Ibidem, 640-64).

No obstante, Lewis da una razón económica muy poderosa por la cual el proceso podría detenerse antes de que desaparezca el excedente de mano de obra: los salarios reales pueden elevarse a tan alto nivel que reduzcan las utilidades de los capitalistas a un nivel en el cual se consuman todos los beneficios y no se registre una nueva inversión (Ibidem, 658).

Dicha dualidad de la economía puede ser interpretada de una manera diferente, considerando al sector formal como al sector capitalista y al sector informal como al sector de subsistencia. Si lo anterior es así, entonces el origen de la informalidad desde esta perspectiva se encuentra en el exceso de mano de obra, en donde los trabajadores y empresas del sector informal están a la espera de entrar al sector formal (la fila se organiza con base en las preferencias de los empleadores, o con base en la autoselección de la oferta y la cual se limita o ajusta por las preferencias en la demanda. En esta vertiente se resaltan los trabajos

de: Piore y Doering (1985) y Sojo y Villarreal (2004), los cuales se adscriben a la visión neoclásica).

En resumen, los debates sobre la informalidad se remontan a las teorías económicas prevalecientes en la década de 1950 sobre el *sector tradicional*, donde se sostenía que este sector, integrado por un gran excedente de mano de obra en países en desarrollo, incluidos pequeños comerciantes, pequeños terratenientes y trabajadores asalariados ocasionales, se absorbería gradualmente en el sector industrial moderno a medida que esas economías crecían. También se creía que ese sector era marginal y no estaba vinculado con la economía formal ni el desarrollo capitalista moderno.

Entonces, la informalidad se corresponde con un sector atrasado, donde la mayoría no tiene sus propios medios de producción; es decir, no está fructificado por el capital (tal es la razón de que sea denominado improductivo). De esta forma, la informalidad es sesgada a una clase que se encuentra en desventaja frente al sector formal en términos de tecnología, educación, productividad, entre otros. Así, la pobreza es una característica de los empleados informales. El sector informal se caracteriza como un grave problema, un obstáculo y un defecto de los mercados laborales de las economías con bajo desarrollo, dicho sector coexiste como un rasgo distintivo de su atraso. En este sentido, se coincide con la visión que tiene la OIT sobre economía informal.

Como comenté en algún párrafo anterior, el modelo de Lewis de inspiración clásica también comparte ideas con la escuela estructuralista, en particular con la teoría de la dependencia. Desde esta perspectiva se cuestionó la división internacional del trabajo vigente, según la cual a la región de América Latina le correspondía la función particular de producir alimentos y materias primas para los centros industriales. El centro de la crítica se refería a dos puntos en particular: en primer lugar, se argumentaba que el progreso técnico

en el centro se difundiría a la periferia, y en segundo lugar se afirmaba que la demanda de productos primarios se elevaría en la medida en que creciera el centro. No obstante, lo anterior nunca sucedió, pues no hubo transferencia tecnológica (vía precios) por parte del centro hacia la periferia. También se realizó una elaboración teórica sobre el deterioro de los términos de intercambio y sus consecuencias sobre la periferia. Así, se concluía que, la dinámica del centro define el movimiento de la economía mundial y, que la dinámica de la periferia es *dependiente* del movimiento del centro.

Dicho lo anterior, era una consecuencia lógica que dicha dinámica llegara a su límite, la industrialización fue vista como el camino para cambiar la inercia de la acumulación, enfatizando como detonantes del desarrollo las fuerzas internas y los sectores no tradicionales. Así, los ejes de política económica dieron un giro con miras a una nueva estrategia de desarrollo: la diversificación y profundización de las actividades industriales. Todo lo anterior se refleja en la denominada Política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (*ISI*). Dicha política que tenía por objetivo estimular la industria, también implicaba de alguna u otra forma, una *dependencia* de tipo tecnológica por parte de los países no industrializados hacia los países industrializados con mayor capital físico y humano.

Surge entonces en las economías subdesarrolladas, un sector industrial limitado fundamentalmente por la carencia de capital físico y capital humano, que además tiene una limitada capacidad de generación de empleo no calificado. Los efectos de este proceso de desarrollo industrial condicionado son claros: el capital físico y el capital humano son escasos mientras el trabajo no calificado es abundante. De esta forma, la industria tenía una limitada capacidad de absorción de la abundante fuerza de trabajo no calificada, lo que genera por residuo un sector informal de baja productividad y utilización abundante de trabajo simple. Lo anterior coincide con el planteamiento del modelo de Lewis.

2.4. Los incentivos desde una perspectiva institucional

El economista estadounidense Steven Levitt afirma que la economía es la ciencia de los incentivos, detrás de esta definición, está la noción de que los agentes económicos toman decisiones en función de los incentivos o de los desincentivos que se tienen o que se perciben consciente o inconscientemente; y además estos incentivos pueden ser de índole económica o de cualquier otro tipo.

Un ejemplo de lo anterior puede ser un monopolio. En condiciones normales, un agente que valora la posibilidad de generar alguna práctica monopólica pondera entre los desincentivos: el hacerse acreedor a alguna sanción económica por incurrir en prácticas anticompetitivas, por parte del ente regulador o, hasta la cárcel en los casos más graves; contra el incentivo de obtener una ganancia importante. Se puede pensar que en la mayoría de los casos los desincentivos tendrán un mayor peso que los incentivos, lo que llevaría a que no se realice dicha práctica. Pero la proclividad a realizar prácticas monopólicas puede aumentar, si existe una marcada percepción por parte de los agentes que dichas prácticas no son castigadas, y consecuentemente el peso de los desincentivos disminuyen y el incentivo aumenta.

Uno de los principios fundamentales de la economía convencional se refiere a que los individuos y las empresas responden a incentivos que reciben de las políticas oficiales o de las condiciones de los mercados. Por ese motivo, en línea con ese postulado, se afirma que los gobiernos deberían tomar en cuenta en sus medidas el papel fundamental que desempeñan los incentivos en la determinación de la conducta de los agentes económicos. Esta noción está expuesta en detalle en el libro Principios de Economía, de Gregory Mankiw, cuarto principio: *los individuos responden a los incentivos*. En economía, un incentivo es

aquello que induce a una persona o agente a actuar de una manera determinada, y puede ser una recompensa o castigo.

5. La teoría de los costos de transacción

Los incentivos juegan un papel muy importante en la teoría de los costos de las transacciones, pues éstas se llevan a cabo con resultados inciertos o bajo un panorama de incertidumbre, debido a que los individuos involucrados en los intercambios son oportunistas, sólo cuentan con una racionalidad limitada y además pueden estar involucrados activos específicos. Así, el costo de las transacciones es positivo y no nulo como afirma la teoría neoclásica; es decir, las transacciones no son gratuitas y tienen un costo para los participantes. Coase (1960), clasifica dichos costos en: costos de información, de negociación, de racionalidad limitada y tributarios. Williamson (1989), en costos *ex ante*; es decir, costos de información, negociación y previsión; y costos *ex post*, que hacen referencia a los costos de supervisión y cumplimiento de los contratos.

Dentro de esta teoría, el *oportunismo* cumple un papel relevante, entendiendo por éste, que los individuos buscan el interés propio con astucia o dolo (Williamson, 1985). Si fuera el caso de que no existiera el oportunismo, entonces el comportamiento puede ser regido por normas y no se necesitaría de una planeación previa exhaustiva, y si ocurriera alguna eventualidad, ésta puede ser manejada por medio de las reglas generales. El concepto de oportunismo hace referencia a que los individuos no siempre observan las reglas y cumplen sus compromisos; es decir, el oportunista no lo hace y además se comporta de forma estratégica. Se habla del oportunismo como conducta; y el tipo de incertidumbre dentro de esta teoría es conductual; o sea, describe la incapacidad para prever si la contraparte se comportará con alguna posible conducta oportunista; la intensidad de los incentivos regula el grado de motivación del agente.

Entonces, el oportunismo hace referencia al comportamiento de un agente económico en función del interés personal que utiliza el engaño, el fraude o la información incompleta o desnaturalizada con respecto a la otra parte del contrato respectivo. Es un comportamiento rentista consistente en sacar partido de las circunstancias para usufructuar el contrato de que se tratare, pero no para desarrollar las ganancias de productividad. Se genera porque las relaciones económicas no son habitualmente inmediatas, tal como lo supone el esquema walrasiano. Dada la mediación temporal, el oportunismo resulta de la diferencia entre el comportamiento efectivo y el comportamiento esperado. Cuando se celebra un contrato, generalmente una de las partes tiene información que la otra parte desconoce; es decir, los agentes económicos involucrados tienen información asimétrica, la consecuencia más importante de un escenario caracterizado por problemas de información e incertidumbre es el comportamiento oportunista. De esta forma, se habla de dos términos para describir una situación caracterizada por el oportunismo, éstos son, la selección adversa y el riesgo moral, la primera se da cuando el agente que posee la información se beneficia al celebrar un contrato o una transacción, como consecuencia de que la otra parte se encuentra menos informada o desconoce información importante o crucial dado que el agente informado puede ocultarla. El segundo tiene lugar cuando los agentes son deshonestos, es decir, cuando los agentes transgreden el contrato luego de haberlo celebrado.

A partir de las nociones de racionalidad limitada, oportunismo, incertidumbre y costos de transacción. La nueva economía institucional ha logrado un bosquejo teórico en función de matizar los postulados racionalistas de la teoría microeconómica. La racionalidad limitada y el oportunismo implican que los contratos sean imperfectos, por lo que los costos de transacción aumentan. De este modo, el estudio no se aleja de los supuestos como el individualismo metodológico y el egoísmo. Sin embargo, esta visión institucionalista rescata

conceptos muy importantes para entender mejor la forma específica o particular bajo la cual se desarrollan las transacciones. El análisis económico de las transacciones y la incorporación del contrato bajo los supuestos de oportunismo y la racionalidad limitada hacen distintiva la propuesta de Williamson respecto a las de otras teorías. Williamson (1996), le da mayor prioridad al análisis del comportamiento oportunista de los agentes económicos, que a la confianza. Desde esta perspectiva, en el mundo contractual no todas las personas son oportunistas todo el tiempo como generalmente se interpreta, aunque sí existen algunos agentes que se comportan oportunistamente algunas veces. El asunto es que es muy difícil determinar quiénes actuarán motivados por este tipo de comportamiento y quiénes se inclinarán por cumplir sus promesas. Ahora si se traslada dicha problemática a un *proceso colectivo* en la toma de decisiones, el asunto se hace más grave aún, pues las sociedades civiles pueden violar de forma sistemática el autocumplimiento de los contratos. En última instancia, se trata de sistematizar una teoría de la toma de decisiones, las cuales implican indispensablemente un contenido institucional (*reglas del juego*). Por ello, es importante el funcionamiento social por encima de la acción individual, dicho análisis involucra el proceso histórico como moldeador de una sociedad de suspicacia o de confianza, aquí el principio ya no es el individualismo metodológico sino el holismo porque se abordan temas como la cultura.

Según North (1993), la enunciación exacta de lo que son las instituciones, de cómo se diferencian de las organizaciones y de cómo influyen en los costos de transacción y producción es la clave de gran parte del análisis referido al cambio institucional que causa determinado desempeño económico; por lo que la categoría analítica esencial es el desempeño circunstanciado de instituciones y organizaciones medido por los costos de transacción con respecto al producto. Como la teoría económica había tomado en cuenta

abundantemente al PNB y al PIB para argumentar sobre el desempeño económico de las naciones, el aporte de la nueva economía institucional, y en particular de North, es que tuvo la originalidad de situar como categoría analítica esencial a los costos de las transacciones asumidos por instituciones y organizaciones para configurar dotaciones institucionales eficientes o ineficientes. En North (2005), la categoría esencial sigue siendo los costos de transacción, pero agrega como factor explicativo a la cultura nacional como forjadora de modelos mentales que instrumentan eficiente o ineficientemente a los costos de las transacciones. Autores que han contribuido de manera importante en la teoría de los costos de transacción son Williamson y Coase; no obstante, ellos adoptan un enfoque contractual al estudio de la organización económica. Esto implica necesariamente recurrir a una aproximación micro-analítica respecto a la organización, y en particular, de la unidad básica de análisis que es la transacción.

Por su parte North y Fogel (premios Nobel en 1993), sostienen que el desarrollo competitivo tiene su variable explicativa en los costos de las transacciones en tanto que reflejan costos de funcionamiento del mercado, pero no de la competitividad de las empresas, por lo que se alejaron nítidamente de los fundamentos micro de la macro. Cuando se economizan costos de las transacciones con base en el capital de confianza, se promueve la eficiencia adaptativa que impulsa el desarrollo competitivo. A su vez, los costos de las transacciones macro dependen de dos variables evolutivas: (1) derechos de propiedad privada eficientes en el sentido de que toda entidad individual debe acceder fácilmente a los mismos instrumentando el proceso de apropiación correspondiente con respecto a la riqueza que creó productivamente, pero no capturando rentas. (2) Dotación institucional que promueva la asunción de riesgos para realizar inversiones productivas.

Así, los neoinstitucionalistas (*NEI*) postulan que el detonante del desarrollo son los derechos de propiedad privada. La innovación identificada como forma de propiedad privada intelectual y medida por las marcas y patentes registradas en la nación es la causa que puede repercutir positivamente en la sustentabilidad de los factores de la producción, tanto más cuanto más la dotación institucional la promueva y tanto menos cuanto la misma dotación la desaliente.

6. La confianza, un factor importante para el desarrollo de los mercados

Niclas Berggren y Henrik Jordahl (2005) hacen un estudio para determinar cómo se forma el capital social, entendiendo por este término confianza generalizada. Para ellos el capital social tiene muchas consecuencias ventajosas. Por ejemplo, numerosos estudios sugieren que la confianza generalizada de alguna forma es beneficiosa para el crecimiento económico, para el comercio, la estabilidad democrática, la participación política y ciudadana, la prevención del delito, entre otros. Según estos autores, su trabajo se suma a la literatura emergente que trata de explicar los determinantes del capital social; no obstante, su trabajo es más novedoso, pues la mayor parte de los estudios en esta literatura no han enfocado variables importantes de índole institucional y de política económica, lo que es un defecto importante.

Para fortalecer esta debilidad, los autores seleccionaron un grupo más amplio de variables que, además se interrelacionan unas con las otras. En este estudio hacen uso del Índice de Libertad Económica elaborado por el Instituto Fraser, una institución norteamericana privada. Este índice incluye 5 áreas: 1) Tamaño del Estado, 2) Estructura legal y derechos de propiedad, 3) Estabilidad monetaria, 4) Apertura al comercio exterior y 5) Regulación del crédito, el trabajo y los negocios. La hipótesis general del estudio de estos autores es que existe un efecto positivo de la libertad económica en la confianza.

Al final su trabajo se trata de una cuestión empírica, si la libertad económica es beneficiosa o perjudicial para el desarrollo de la confianza y en qué grado. Para esta finalidad, los autores corren regresiones de corte transversal entre países, que abarcan 51 o 52, dependiendo de la especificación del modelo. Los datos son para el año 1995 o 2000. Las cinco áreas del Índice de Libertad Económica (EFI por sus siglas en inglés) se utilizan como una medida del grado en que la economía de un país se encuentra libre. La variable confianza general o confianza en el conjunto de la población se mide a partir de la nueva versión de la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey, WVS).

Sus resultados indican que un área en particular del Índice de Libertad Económica, la estructura jurídica y garantía de los derechos de propiedad promueve la confianza. También encontraron que la estabilidad monetaria y la Regulación del crédito, el trabajo y los negocios a veces tienen un efecto positivo y estadísticamente significativo (dependiendo de la especificación del modelo).

Para entender la importancia del capital social (*confianza generalizada*), los autores distinguen entre confianza generalizada y confianza particularizada, esta última consiste en confiar en individuos que se conocen o se sabe algo de ellos. Por lo tanto, la confianza particularizada tiene que ver con experiencias pasadas e individuos concretos. Se confía en algunos individuos porque han sido honestos y han cumplido sus promesas. A través de ese conocimiento, los costos de transacción relacionados con esos individuos se reducen, lo cual estimula aún más el intercambio. El proceso para generar o producir la confianza particularizada en una economía es hasta cierto punto sencillo. Pero este proceso se complica cuando se habla de confianza generalizada, es decir, confiar en la mayoría de los individuos (no todos) que no conoces o no sabes nada al respecto.

Como lo demuestran los autores el buen funcionamiento de una economía implica un Estado de derecho o estructura jurídica y derechos de propiedad privada. Estas instituciones crean y refuerzan las condiciones para que haya un clima de confianza porque se aseguran de que los que infringen los contratos y las reglas sean llevados ante la justicia. En una sociedad civilizada, estas instituciones tienen una tarea particularmente importante: detectar y castigar a las personas que son *oportunistas*; es decir, aquellos que rompen los contratos y las reglas. Si este tipo de instituciones particulares hacen lo que tienen que hacer de una manera justa y eficaz, entonces también existen razones para creer que la probabilidad que se tiene de encontrarse con un comportamiento de este tipo es pequeña. Si esto es así, los agentes tendrán una razón de peso para abstenerse de actuar de una manera oportunista y, por lo tanto, existirá la percepción que se puede confiar en la mayoría de los individuos.

Lo anterior según los autores apunta a un determinante institucional (entre otros) de confianza generalizada y se obtiene la siguiente hipótesis: Cuanto más fuerte sea el Estado de derecho y la protección de los derechos de propiedad (la base de una economía de mercado), mayor es el grado de confianza generalizada. Un marco legal de alta calidad entonces parece capaz de lograr la confianza generalizada directamente. Pero según el estudio también puede hacerse indirectamente mediante mecanismos que ayuden a establecer la confianza particularizada y se extienda a la confianza generalizada. Estos mecanismos pueden por sí mismos ser vistos como alternativas a un sistema legal de alta calidad; son instituciones informales que ayudan a que los agentes confíen en los demás, porque saben que es probable que los agentes oportunistas sean registrados de alguna manera formal o informal. Esto también tiene un efecto disuasorio sobre los oportunistas. Se refiere a la capacidad de encontrar la información (a través de las organizaciones establecidas o por

medio de mecanismos de reputación) sobre los demás, incluso cuando no se ha tenido ningún contacto previo.

Cuadro 5. Rango percentil para el indicador Estado de derecho

País	1996	2015	Cambio
Chile	84	87	+ 3
Uruguay	62	75	+ 13
Costa Rica	63	69	+ 6
Panamá	43	53	+ 10
Brasil	42	50	+ 8
Colombia	22	45	+ 23
República Dominicana	34	38	+ 4
México	26	38	+ 12
Cuba	17	30	+ 13
Argentina	52	22	- 30
Perú	29	35	+ 6
El Salvador	22	32	+ 10
Nicaragua	32	28	- 4
Honduras	20	17	- 3
Paraguay	26	28	+ 2
Bolivia	42	11	- 31
Guatemala	12	15	+ 3
Ecuador	33	14	- 19
Haití	4	10	+ 6
Venezuela	23	0	- 23
Alemania	94	93	- 1
Finlandia	99	100	+ 1
Noruega	100	99	- 1
Estados Unidos	92	90	- 2
Reino Unido	95	94	- 1

Fuente: Banco Mundial. Indicadores mundiales de buen gobierno.

En cuadro anterior se muestra el comportamiento del Estado de derecho para una serie de países seleccionados en 1996 y 2015, así como la evolución del indicador durante esos años. Las diferencias son sustanciales entre países latinoamericanos y de otras regiones que aparecen al final del cuadro. La economía chilena se encuentra a la vanguardia en este indicador seguido por Uruguay y Costa Rica, mientras que el resto de la región presenta resultados menos favorables. México al igual que el resto de América Latina se ubica en un

rango bajo en cuanto a la solidez de su Estado de derecho a pesar de su ligera mejoría, por lo que el margen para mejorar es amplio.

Para János Kornai y Susan Rose-Ackerman (2004), la confianza tiene dos significados distintos en una sociedad. Primero, los individuos pueden confiar en que los demás se verán favorecidos sobre otros en transacciones oficiales. Esto podría ocurrir porque se confía en los lazos de parentesco o amistad, o debido a contribuciones de campaña o sobornos. Segundo, los individuos pueden confiar en la imparcialidad de las reglas y en su uso imparcial por funcionarios honestos en casos particulares. Lo anterior se puede dar cuando el gobierno justifica sus decisiones públicamente y proporciona motivos compatibles con el uso imparcial de la ley (Kornai y Ackerman, 2004: 1).

La honestidad es un valor importante o sustancial para crear una conexión con la confianza, la cual implica un comportamiento consistente con la verdad y apego a las leyes y reglamentos. La corrupción es el comportamiento deshonesto que viola la confianza colocada en un funcionario público. Esto implica el empleo de una posición pública para beneficio privado (ídem).

Hay que mencionar que los estudiosos del tema de la confianza han creado un concepto para abordar dicha discusión, dicho concepto es el de *capital social*, entendido como las normas y valores que promueven la confianza y cooperación. Pero no resulta tan claro cómo generar capital social en sociedades donde no existe. La confianza es un don que conduce a creer que los individuos pertenecientes a distintos grupos forman parte de la misma comunidad moral. Además, mejora la disposición de los agentes económicos a tratar con individuos muy diversos. La confianza tiene efectos positivos sobre la sociedad en su conjunto, mientras que la corrupción tiene un efecto negativo, pues no sólo destruye la economía, sino que también acaba con los valores éticos, el respeto por el sistema jurídico

y, en última instancia la fe en los demás. Cuando los niveles de corrupción son muy altos, la confianza es muy poca.

Sin duda, siempre es mejor que en una sociedad predominen los efectos positivos de la confianza como la cooperación, los mercados abiertos, crecimiento económico, entre otros. Asimismo, es preferible evitar los efectos negativos que genera la corrupción. La pregunta es cómo lograrlo. Tanto la corrupción como la falta de confianza limitan el acceso a los mercados, disminuyen los niveles de crecimiento y afectan el desempeño económico.

La idea básica que se ofrece en el libro *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition* editado por János Kornai y Susan Rose-Ackerman en el año 2004 es la siguiente: Analizar la dinámica de transición de los países que se han alejado del socialismo y se han acercado a una transición post-socialista (economía de mercado basada en la propiedad privada). Los autores se preguntan si pueden extraerse de esa transformación lecciones y experiencias para otros países. Su respuesta es que sí. Justamente su estudio ofrece algunas ideas para apoyar esa respuesta afirmativa.

Según este libro, aunque en los países donde se ha dado la transición, han tenido lugar cambios económicos muy grandes, los autores se concentran en uno sólo: la redistribución de los derechos de propiedad. A excepción de Corea del Norte y Cuba, estos países se han acercado mucho a las economías de mercado dominadas por la propiedad privada. Este cambio ha tenido lugar con fuerza en China y Vietnam, aunque ambos países son gobernados por partidos comunistas. Es dudoso que dichos partidos continúen siendo realmente marxistas-leninistas, ya que casi no han retenido su anterior ideología, excepto en su retórica. Al ver las acciones de los partidos de China y Vietnam se puede apreciar que son comunistas, pero abiertos hacia el capitalismo y activamente involucrados en implantarlo. Aunque los regímenes políticos en China y Vietnam continúan siendo dictatoriales, la conducta real de

las autoridades políticas parece moverse en el sentido del capitalismo. De modo que, según los autores también es correcto afirmar que, ambos países se han alejado del socialismo y se han acercado a una transición post-socialista.

Para analizar la transición es importante partir de una idea: no existe una receta universal, aunque están disponibles las experiencias obtenidas en varios países durante una década y media, no constituyen según los autores una receta universal para implementar una estrategia general de transformación post-socialista o para recomendar tareas específicas y medidas tácticas. Por el contrario, ponderando las experiencias se alerta a quienes piensan en una transformación radical en Cuba o en otros países, a ver con desconfianza y reserva todos los argumentos que pretendan ofrecer propuestas claras, confiadas y específicas basadas en las experiencias de Europa oriental, la Antigua Unión Soviética, China o Vietnam.

No existen recomendaciones prácticas, específicas, que sean igualmente válidas para cada país. Esta clara advertencia es ya en sí misma una lección importante de dicho libro. Pero entonces, se preguntan los autores, ¿no sería mejor terminar este estudio sin más consideraciones? No obstante, lo continúan porque están convencidos de que hay muchas lecciones de otro tipo que pueden ser útiles. El estudio cuidadoso de los procesos de transformación que han tenido lugar hasta ahora revela qué tipos de fenómenos y de relaciones juegan un papel importante en la construcción de un estado de confianza.

Las regulaciones estatales pueden obstaculizar o acelerar la transición hacia una economía de mercado basada en la propiedad privada. En el mejor de los casos, conseguirán promover los aspectos positivos del desarrollo, a la vez que moderan o previenen los efectos secundarios dañinos o incluso delictuosos. La esfera política no puede abdicar de su responsabilidad de asegurar la calidad de la transformación.

Los autores analizan algunas de las relaciones que juegan un papel importante en la construcción de un estado de confianza durante la transición. Éstas son: democracia representativa, la creación de un Estado de derecho, fortalecimiento del sector privado, privatización, transparencia y reforma de los precios y liberalización. No obstante, los autores hacen hincapié en una de estas categorías: La creación de un Estado de derecho fuerte, que más que definirlo, los autores señalan algunas características constitutivas importantes. Deben existir derechos humanos básicos, un sistema multipartidista basado en la competencia política y una Constitución que dé vida a instituciones parlamentarias. Crear un Estado de derecho lleva consigo la implementación de códigos civiles y penales modernos y acordes a la Constitución que *refuercen el cumplimiento de los contratos privados*. Requiere una gama de leyes especiales que regulen tanto la actividad empresarial de modo que sea compatible con el mercado, como los ámbitos, derechos y obligaciones de las diversas autoridades del Estado. Tienen que existir garantías de que la policía y los sistemas que velan por el cumplimiento de la ley no abusen de sus poderes. Todos deben rendir cuentas de su actuación y nadie puede estar encima de la ley.

El oportunismo vulnera la auto ejecución del contrato. En este caso el contrato social plasmado en la Constitución y sus leyes. En una sociedad de confianza los contratos tienen un gran contenido de auto ejecución, mientras que en las sociedades de suspicacia otro muy bajo, lo cual repercute sobre los costos de las transacciones alentando o desalentando el desarrollo de los mercados.

Una matriz institucional genera incentivos para el desarrollo en el momento en que produce un conjunto de derechos y obligaciones susceptibles de ser captados y asimilados por los agentes económicos, además de ser una estructura estable para las relaciones de intercambio. De tal forma que dicha matriz puede ser definida como una combinación entre

la internalización de normas por parte de los agentes y un marco estructural que asegura la coerción y el mantenimiento de dichas normas (North, 2005: 158). Con lo dicho hasta aquí, es posible establecer que las instituciones influyen en el proceso de desarrollo competitivo al menos de una forma muy importante: determinan las reglas de las que se desprenden incentivos específicos para el funcionamiento económico; dichas reglas son captadas por los diversos agentes económicos e influyen decisivamente en su comportamiento.

La teoría institucional reconoce que existen conjuntos de *reglas de juego* y por ende de incentivos que, en lugar de restringir ciertos comportamientos, los genera o los estimula, en este caso los agentes buscarán su propio beneficio con astucia. Si está en beneficio de un agente violar los acuerdos, el comportamiento racional será violarlos. El institucionalismo reconoce el predominio de este comportamiento y, por ello, postula la existencia de agentes con comportamientos oportunistas que, bajo ciertos entramados institucionales, y ciertas condiciones políticas, pueden alcanzar sus intereses en detrimento del bienestar social.

7. Reglas de juego para definir un mercado económico y político eficiente

La teoría institucional tiene una visión o perspectiva muy distinta de lo que significa el mercado; es decir, éste no se reduce a una relación de precios y cantidades entre individuos. Desde el enfoque ortodoxo el mercado y el mecanismo de precios son los medios de relación entre los individuos con los que se deben lograr la compatibilidad de las decisiones económicas privadas y resultados aceptables. Para la escuela institucional esta forma de ver el mercado se queda corta, pues desde este enfoque es una condición necesaria agregar el contexto institucional en que operan los mercados.

Para el enfoque institucional necesariamente la visión de mercado se tiene que extender e incluir una serie de elementos que desde la perspectiva neoclásica se hacen a un lado o simplemente no juegan un papel relevante, pero que hoy en día son temas que se han

incluido al debate para el buen funcionamiento de los mercados; éstos elementos son: el marco jurídico, las estructuras de poder, el acceso a la información, la formación de los individuos (cultura y valores) y hasta características del sistema político, alrededor de lo que se llama instituciones o reglas del juego.

Para que haya un buen funcionamiento del mercado es necesario que exista calidad en las instituciones; es decir, en las reglas formales e informales, lo que se traduce en una determinada calidad del funcionamiento y operación de la economía que se mide por el nivel de los costos de transacción como se mencionó en párrafos anteriores. Si por un momento se acepta la visión de mercado de la teoría neoclásica; o sea, como un mecanismo de precios que permite la interacción y el ajuste entre oferta y demanda que coordina las decisiones económicas; en la práctica es una condición necesaria que se acompañe de un marco jurídico formal o reglas del juego informales, pero basado finalmente en un sistema jurídico y/o en la confianza de los agentes.

Si un marco de este tipo no se encuentra presente en los mercados es bastante difícil que funcionen eficientemente, pues no se podrán realizar las diversas transacciones económicas (comerciales, financieras, productivas, etcétera.). Si además los contratos y/o trámites son muy complejos o se encuentran mal diseñados, los costos de transacción serán improductivamente elevados. Para Rene Villarreal (2001: 114) el enfoque institucional de los mercados cumple tres elementos básicos:

- 1) Reglas del juego claras, que son las instituciones.
- 2) Con jugadores transparentes, que son las organizaciones.
- 3) Un sistema de justicia que vigile la observancia de la ley y resuelva las controversias de los actores.

Recapitulando, el desarrollo de una economía institucional de mercado es lo que permite que se desarrollen mercados eficientes con el mínimo costo de operación o de transacción, porque al final de cuentas se encuentran sustentados en la confianza en las instituciones (*reglas*) y jugadores (*organizaciones*). Lo anterior sólo se puede lograr cuando existe un Estado de derecho fuerte, es decir, donde se hacen cumplir y se observan las leyes a través de un sistema judicial que también sea institucional y efectivo (Ibidem, 115). Entonces, para la teoría institucional el mercado es una sumatoria de instituciones, con un marco jurídico de leyes, normas, reglas, etcétera (instituciones formales), como informales (culturas, costumbres, etcétera.) que determinan el carácter de las reglas del juego (instituciones) y de los jugadores (organizaciones).

Como ya se mencionó repetidamente, los mercados eficientes desde el plano institucional son aquellos que presentan bajos costos de transacción y transformación, y además cumplen con una serie de características básicas.

- a) La existencia de un Estado de derecho.
- b) Clara especificación de los derechos de propiedad, los cuales ofrecen *incentivos* para el crecimiento productivo.
- c) Bajo costo de obligación de cumplimiento de contratos.
- d) La existencia de capital social: confianza en las instituciones y organizaciones.

De esta forma, los mercados desde el enfoque institucional no funcionan por sí solos, es decir, no funcionan como en la teoría neoclásica donde el mecanismo de precios compatibiliza de forma automática las decisiones, sino que necesitan forzosamente de instituciones, o sea, de reglas del juego en una sociedad expresadas de manera formal (leyes, reglamentos, etcétera.), o informal (códigos de conducta, usos y costumbres, etcétera.). No obstante, hay que resaltar un punto muy importante, el papel que juegan las reglas informales

es igual o coyunturalmente más importante que el de las reglas formales, pues una economía no puede funcionar eficientemente si sólo cuenta con instituciones formales, pues es estrictamente necesario complementarla con códigos de conducta que rijan el comportamiento de los agentes. Los códigos de conducta ideales para generar costos de transacción bajos son aquellos que instauran la honestidad, la integridad, el cumplimiento de los acuerdos (que finalmente están basados en la credibilidad y la confianza).

Respecto a los derechos de propiedad, es legítimo preguntar por qué no establecer o cambiar los derechos de propiedad formales, de manera tal que sean más conducentes a un mejor desempeño económico, sobre todo cuando se hace evidente que los existentes no están fomentando el desarrollo. Cuando se está en un escenario de intereses especiales, se puede bloquear la legislación con la finalidad de seguir obteniendo los mismos o inclusive mayores beneficios. Sin embargo, la sociedad está peor por dicha actividad. Según Lee J. Alston y Bernardo Mueller hay dos explicaciones posibles de por qué no se cambian los derechos de propiedad formales: 1) problemas de información abundan de tal manera que los ciudadanos no son conscientes de los movimientos de política óptima que mejorarían el statu quo. 2) Aun cuando se sabe, existen serios problemas de acción colectiva (Alston y Mueller, 2008: 581).

8. Economía informal desde la perspectiva institucional

Con lo expuesto hasta este punto se puede abordar una definición bastante distinta a las que se han tocado a lo largo del capítulo respecto al significado de *economía informal*, como se dijo en algún lugar del escrito, para abordar la informalidad primero hay que entender exactamente que se designa con este término, ya se explicó que existen organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros, que han construido

diferentes definiciones sobre economía informal, mismas que han ido evolucionando con el paso del tiempo para incluir más elementos relacionados con este fenómeno; no obstante, todas estas definiciones tienen un carácter operativo, más no teórico.

Desde el plano teórico, también se abordó la economía informal desde la visión ortodoxa, se explicó que el mercado de trabajo es analizado como cualquier otro; es decir, por los principios de oferta, demanda y precio. En otras palabras, se estudian las condiciones de ajuste automático en ese mercado. Se llega a las conclusiones de que, si el desempleo o la informalidad existe, esta es de carácter voluntario y, está destinada a extinguirse por la perfecta movilidad del trabajo y a la flexibilidad salarial. Y en el caso en que se dé el desempleo involuntario, este se debe a mecanismos externos al mercado como: la injerencia de las instituciones en el libre funcionamiento de las fuerzas de mercado.

Bajo esta misma lógica, se explicaron algunos elementos puntuales bajo los cuales es posible que no se dé un estado de ocupación total plena, y es precisamente bajo estos elementos que muchos autores, algunos abordados en este capítulo, dan explicaciones sobre informalidad pero que se adscriben al esquema neoclásico. Como la explicación de De Soto (2001), que explica que dicho fenómeno se origina debido a la excesiva regulación estatal, lo que limita las posibilidades reales de las personas de menores ingresos para integrarse al sector formal, o la explicación de Maloney (2004), que en su opinión el desempleo o la informalidad se deben a una decisión voluntaria, debido a su preferencia empresarial y a su racionalidad de maximización de ganancia. Tanto la explicación de De Soto como la de Maloney son de inspiración neoclásica. Otro enfoque ortodoxo pero esta vez de raíz clásica que da una explicación de informalidad, se puede encontrar en el modelo de Lewis, que asocia la economía informal a un sector con excesiva oferta de mano de obra, el cual se corresponde con un sector atrasado y/o marginado.

8.1. Economía informal como comportamiento

Expuesto lo anterior, lo que se hace en esta sección es utilizar la teoría institucional para construir una definición de economía informal particular o diferente; para ello se hace uso de la definición de institución, entendidas como las reglas del juego en una sociedad, pero no sólo eso, sino que de ellas se desprenden incentivos específicos para el funcionamiento económico que influyen decisivamente en el comportamiento de los agentes; es decir, se utiliza una definición amplia de instituciones como reglas e incentivos.

Una característica particular de la definición de economía informal que se dará, es que no asocia dicho fenómeno a alguna problemática en particular, como la pobreza o marginación (teoría clásica), o la excesiva regulación estatal, que también afecta a las personas de menores ingresos, o también como una decisión voluntaria y óptima donde la racionalidad de maximización de los agentes ve en el sector formal una opción paralela para obtener iguales o mejores ingresos que en el sector formal (teoría neoclásica). Es decir, no se adopta un enfoque reduccionista del fenómeno. Desde el plano institucional se entiende a la economía informal como una *lógica de acción o comportamiento* de los agentes económicos destinada a trasgredir o desvirtuar las instituciones formales establecidas en una sociedad (Martínez, 2007: 273).

Lo que hay detrás de esta definición es que de las instituciones se desprenden incentivos (por ello la explicación de incentivos en una sección anterior), los cuales pueden ser aprovechados de manera productiva o improductiva por los agentes económicos, lo cual trae consecuencias positivas o negativas para el desempeño económico.

En economías donde existe un subdesarrollo institucional, es más probable que existan actividades improductivas a través de monopolios que bloquean la competencia, o a través de un ambiente de negocios donde predomina la suspicacia que incentiva o motiva el

oportunismo en los contratos, en lugar de establecer el cumplimiento de éstos, teniendo como consecuencia un alto nivel en el costo de las transacciones como se analizó anteriormente. Si la matriz institucional desprende incentivos que van sobre esta línea, entonces la economía será cada vez más improductiva. Una economía improductiva es aquella que se basa en la captura de rentas y complementariamente desarrolla las ganancias de productividad, mientras que en una economía productiva lo principal son las ganancias de productividad y lo accesorio la captura de rentas (Jeannot, 2001: 11), como se había mencionado en el capítulo 1. Si, además, una de las causas de la economía informal es la posibilidad de que los individuos actúen con una conducta oportunista, entonces está no se puede reducir a un sector en particular, porque la informalidad es una lógica de acción o forma de comportamiento que se desprende de los incentivos que provee la matriz institucional, pero no es privativa de algún tipo de actividad económica y mucho menos de una clase social (Ibidem, 483).

Hay que resaltar que, para la teoría institucional, las instituciones son el principal factor que influye sobre las decisiones de los agentes, en el sentido de que proveen incentivos para seguir ciertas estrategias de acción. El comportamiento seguido por los agentes tiene una intencionalidad; es decir, se retoma la influencia de las instituciones en la construcción de las conductas. El institucionalismo asume que el comportamiento está fuertemente influenciado por el entorno socioeconómico que rodea a los agentes. Esto hace importante el estudio de las reglas formales e informales para entender cómo los patrones de desarrollo histórico moldean los comportamientos de los agentes. No obstante, es importante mencionar que las instituciones no son causa de las acciones de los agentes, sino que ellas las influyen al formar las interpretaciones de los problemas y las soluciones.

Dicho lo anterior, se puede afirmar que el objeto concreto de estudio de la teoría institucional es el comportamiento de los agentes, como se mencionó en el capítulo anterior; las instituciones desde el punto de vista externo son regularidades de comportamiento compartidas. Desde el punto de vista interno son modelos mentales compartidos o soluciones compartidas a problemas recurrentes de la interacción. Sólo debido a que las instituciones están ancladas a la mente de los agentes, es que cobran relevancia desde el punto de vista del comportamiento. Hablando nuevamente de la economía informal y, retomando como unidad de análisis de la teoría institucional la conducta. Entonces desde la perspectiva institucional la economía es una sola, donde los agentes deciden y actúan en función de los incentivos que se desprenden de las instituciones. Como la economía informal se examina desde la perspectiva del comportamiento, ésta no puede referirse a un sector o a un fragmento en particular de la sociedad, porque los comportamientos informales se dan tanto en las esferas altas como bajas de la actividad económica, contrariamente de lo que ocurre en la teoría clásica y neoclásica donde el adjetivo *informal* se usa generalmente para caracterizar a economías subdesarrolladas, donde predominan sectores excluidos o autoexcluidos de la llamada economía formal. Por ejemplo, el modelo dual de Lewis, donde coexisten dos sectores, el capitalista (formal) y el de subsistencia (informal), pero ambos se analizan por separado, no tienen relación el uno con el otro, es decir, son dos economías distintas, contrario al institucionalismo donde la economía es una sola, y el análisis para determinar la economía informal se hace a través del comportamiento.

8.2. La economía informal como reflejo de los incentivos que desprenden las instituciones

Se ha insistido en subrayar la idea de que, la economía informal es un fiel reflejo de los incentivos que se desprenden de la matriz institucional. En una economía productiva dichos incentivos están alineados de tal modo que las instituciones formales se encuentran respaldadas o acompañadas por instituciones informales que promueven la honestidad, la integridad y el cumplimiento de los acuerdos y/o contratos (sustentados en la confianza), es decir, instituciones formales (de cumplimiento obligatorio y coercitivo), son respaldadas por instituciones informales (de cumplimiento voluntario y autocumplido), (Ayala, 1999: 67); o sea, se acompañan en el buen sentido. Mientras que en una economía improductiva estos incentivos propenden a comportamientos informales pero negativos para el desempeño económico.

Uno de los lastres más pesados para el desarrollo competitivo de América Latina y en particular de México, es el fenómeno del *crony capitalism* o capitalismo de convivencia. Son muy variadas las causas de este fenómeno. Se puede mencionar el peso de la tradición patrimonialista que se heredó de la colonia. De igual manera, se puede citar la existencia de una cultura que no valora el cumplimiento de la ley y que es altamente tolerante ante dicho problema. No obstante, aunque la historia y la cultura tienen un peso muy importante en la creación de este fenómeno. El capitalismo de convivencia florece o decae en función del sistema de incentivos que producen las instituciones.

Las distintas expresiones de poder se han abocado de forma sistemática a la obtención de rentas y a la captura de las instituciones. En gran medida, el proceso de desarrollo competitivo de América Latina y en particular de México no ha sido fruto de un sistema de

incentivos que premie la innovación y la productividad; lejos de ello, ha sido un proceso verificado al amparo de la búsqueda de privilegios y ventajas: el capitalismo de convivencia.

El fenómeno del capitalismo de convivencia es un ejemplo claro de un serio déficit de Estado y de gobernabilidad en el sentido de que, el ente regulador ha sido capturado por grandes intereses. Al tiempo que afecta otras dimensiones como la capacidad competitiva de la economía y la cohesión social. La gobernabilidad se refiere al proceso y a las instituciones por medio de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Algunas de sus dimensiones son: la eficiencia o efectividad del gobierno en el manejo de los recursos públicos y a la formulación, ejecución de políticas y regulaciones económicas, y el respeto hacia las instituciones del Estado o del país (Kaufmann, 2003: 74).

Un punto que resaltar del capitalismo de convivencia es que este es una modalidad de corrupción, en palabras de Juan Castaingts: La corrupción es un hecho cotidiano en la determinación de los mercados y en la búsqueda de contratos; en todos los países existen funcionarios públicos que aceptan propinas con el fin de otorgar contratos a las empresas. Para el sistema capitalista moderno, la corrupción es, al mismo tiempo, consubstancial y perjudicial; la corrupción le acompaña, pero necesita reprimirla. El caso más visible y conocido es el del funcionario que se enriquece por las ventajas de poder y de información que tiene desde el puesto que ocupa. En este sentido la corrupción tiene una variante muy importante: el recibir dinero por aplicar la ley (o no hacerlo) en el servicio específico de un particular que paga (Castaingts, 1989: 109).

Según Lee Benham (2005), la corrupción es el uso de un cargo público para obtener beneficios privados para llevar a cabo una misión de servicio público. Las regulaciones pueden afectar de forma significativa los costos y beneficios de participar en prácticas corruptas. En los lugares donde las regulaciones son excesivas o arbitrarias, donde los

funcionarios públicos están mal pagados, donde el nivel de competencia política es bajo, donde se carece de transparencia, donde los funcionarios tienen facultades para decidir sobre su observancia, cuando los permisos discrecionales son de gran valor, y/o cuando la probabilidad de la exposición es baja, en estos entornos es probable que sea extensa la corrupción. Además, agrega dicho autor, el número de posibles prácticas de corrupción es muy grande. La organización de la corrupción y los derechos de propiedad asociados a los pagos varían considerablemente según el país. (Benham, 2005: 599).

9. La captura del Estado

En economía existe una vieja discusión en torno al Estado y el mercado. Desde el enfoque neoclásico, se afirma que la economía de mercado basta para procurar crecimiento económico con justicia social. No obstante, ante los continuos fracasos de dicho modelo, actualmente predomina la idea sobre la inviabilidad de la economía de mercado, en su lugar se habla de que el Estado asuma el papel de agente regulador. En mi opinión, el debate no debe centrarse en que, si el Estado debe participar en la economía o no, pues los hechos demuestran que si debe hacerlo. Más bien, considero que el tema central a discusión debe ser, la *calidad* de dicha participación.

Dicha calidad debe reflejarse en que su participación sea de manera eficiente y compensatoria para procurar el bienestar social (asegurando entre otras cosas, el pleno empleo y la equidad en el terreno de la distribución del ingreso), ya que las fuerzas del mercado no lo garantizan por sí mismas. Bajo esta lógica, han ido en aumento los trabajos que cuestionan la participación del Estado y, han surgido teorías de las fallas del gobierno que ponen en entredicho la capacidad del Estado para participar en la economía, pues según éstas, el Estado en su afán de corregir las fallas de mercado genera daños aún peores. En este sentido, se ha elaborado una teoría alternativa para explicar el diseño del marco regulatorio,

dicha teoría afirma que la regulación está en función o responde a intereses privados específicos y se le conoce como teoría de la captura del Estado.

Según Frédéric Boehm (2005: 247), la noción de la captura del Estado tiene su origen en Marx y fue introducida en la teoría económica moderna por George J. Stigler, apoyándose en los trabajos de Downs (1957) y Olson (1965). La hipótesis de Stigler (1971), es que una industria puede utilizar el poder público para conseguir rentas privadas. Stigler subraya que los mecanismos tradicionales para conseguir rentas de monopolio, como la integración vertical para crear barreras a la entrada son menos efectivas que las regulaciones.

Cuando la regulación es fruto de intereses privados, se puede decir que está mal diseñada, ya que tiene grupos de interés que la proponen (cabildeo) o la mantienen porque les permite obtener ganancias (o poder) extra normales a costa de la sociedad. Una regulación de este tipo se traduce en pérdida de competitividad ya que genera mayores costos a la sociedad, disminuye las opciones de elección para los consumidores, no incentiva mejoras de calidad o de tecnología, genera o mantiene burocracias capturas y corruptas entre otras cosas.

La forma más común de captura del Estado es la corrupción entendida como el abuso del poder público con fines privados. Se define abuso como toda conducta que se desvía de las reglas formales o informales. Cuando se habla de tipos de corrupción se suele diferenciar entre soborno, malversación de fondos, fraude, extorsión, favoritismo y nepotismo. Me voy a referir al soborno para enfatizar un asunto relevante en el fenómeno de la corrupción. Generalmente cuando se habla de ésta, inmediatamente se asocia con el sector público; es decir, se limita el fenómeno, injustificada y engañosamente, al sector público. Sin embargo, la corrupción casi siempre implica o involucra el beneficio privado; es decir, casos donde las personas involucradas obtienen algún tipo de recompensa personal tangible como dinero,

contratos, concesiones, etcétera. (Hodgson, 2008: 64). Un buen ejemplo es el soborno como una versión privada de la corrupción pública, donde existe una alteración de la ley, ya sea para que la existente no se cumpla o la que se busca modificar en beneficio de un grupo de interés. El soborno consiste en un pago por parte de un particular con la finalidad de obtener un beneficio.

Aunque el fenómeno del capitalismo de convivencia se encuentra mundializado; es decir, tiene presencia en ambos polos del desarrollo, también es verdad que en economías desarrolladas su impacto es mucho menor. No obstante, actualmente se observa un proceso de convergencia tanto de economías desarrolladas como subdesarrolladas hacia una concentración del ingreso. Por este motivo hay que prever una explicación de cómo se desenvuelve la concentración del ingreso en las economías desarrolladas donde dicho fenómeno es más débil. Una explicación importante en este sentido es la de Thomas Piketty (2013), dicho autor halló que, a través de la historia el principal mecanismo que ha logrado la convergencia entre países es la difusión del conocimiento. Los países pobres alcanzan a los ricos a medida que logran adquirir conocimiento tecnológico, educación y calificaciones. Sin embargo, esto requiere de la apertura de los países para movilizar el financiamiento y, de instituciones que permitan invertir en la formación de su población, así como un marco legal y un poder político legítimo y eficiente. Es entonces que Piketty dice que deben formarse instituciones específicas que sean capaces de crear un orden más justo, no solamente el progreso técnico y el mercado.

Cuando estudia la desigualdad en los ingresos, encuentra que la concentración es mayor en el capital que en el trabajo, e inclusive la desigualdad en el capital es más extrema. Asevera que dicha concentración del capital se explica por la importancia de la herencia y sus efectos acumulativos para lo cual presenta una serie de cifras de diferentes países. Utiliza

el percentil superior para realizar su análisis, ya que al representar la parte más pequeña de la población se puede realizar un mejor estudio sobre la desigualdad. Entre los resultados que presenta, por ejemplo, con respecto al salario la sociedad escandinava es la más igualitaria, mientras que la estadounidense es la más desigual. En lo que respecta al capital, encuentra que también en los países escandinavos eran los más igualitarios en las décadas de los setentas y ochentas. En la actualidad, Alemania, Francia e Inglaterra concentran más del 50% de la riqueza nacional, mientras que la mitad de la población no posee casi nada.

Argumenta que existen dos maneras para que una sociedad sea caracterizada como muy desigual. La primera es a través de una *sociedad híper patrimonial o sociedad de rentas*, en la cual los patrimonios son muy importantes y la concentración es extrema. Por ejemplo, la Belle Époque en Francia. La segunda forma de desigualdad extrema se efectuó en las últimas décadas por Estados Unidos y es explicada por las *sociedades de súper estrellas o de mánager*; en la cual unos cuantos reciben salarios muy altos.

Cuando analiza el tema de las herencias, deduce que éstas dependen de diversos aspectos, principalmente del aumento de las personas mayores y de la tasa de mortalidad. Esas dos fuerzas generan un flujo de herencias, Piketty halla que en Francia es de aproximadamente 15% del ingreso anual actual; mientras que en Alemania y Gran Bretaña, el flujo de herencias ha aumentado desde 1980 considerablemente debido a una mayor tasa de rendimiento de los activos financieros y a una tasa de mortalidad ligeramente creciente de la población de mayor edad, parece muy probable que esta tendencia continúe. Inclusive en la actualidad las herencias han retomado la importancia que tenía para las generaciones del siglo XIX. Tomando datos de revistas como Forbes, encuentra que son las herencias las que logran tener un mayor rendimiento, como es el caso de los herederos Bettencourt, dueños de L'Oreal, o la familia Walton, propietaria de Wall-Mart, aunque Piketty enfatiza que estos

rankings tienen sus deficiencias, agrega que a la larga los empresarios tienden a transformarse en rentistas, por lo cual existe una necesidad urgente para introducir un impuesto progresivo a las mayores fortunas.

10. Conclusiones

Es importante recalcar que existen dos grandes corrientes en la teoría institucional: el institucionalismo tradicional (*old institutionalism*) y el Nuevo Institucionalismo Económico (*NEI*), aunque ambas corrientes concuerdan en explicar las diferencias en el desempeño económico a partir de los distintos arreglos institucionales, éstas tienen preceptos muy distintos; sin embargo, en ambos enfoques es posible rastrear elementos conductuales y cognitivos que desafían las hipótesis usuales respecto a la conducta del individuo. Por ejemplo, para el primer enfoque el concepto de hábito se relaciona de manera decisiva con el análisis de las instituciones, pues según esta perspectiva es importante tomar en cuenta al hábito en el comportamiento humano. Se entiende a los hábitos y a las reglas como necesarios para la acción humana, por obvias razones, esta propuesta metodológica no descansa totalmente en la hipótesis estándar de racionalidad individual sobre el comportamiento humano, el institucionalismo tradicional no se circunscribe al *homo economicus*, pues sus fundamentos psicológicos son más amplios.

En lo que se refiere a la *NEI*, las transacciones o intercambios son la unidad fundamental de análisis al igual que en la teoría económica tradicional, en esta línea argumentativa, este enfoque analiza los costos que derivan de dichas transacciones; es decir, se busca un arreglo institucional que reduzca los costos de transacción. Los aportes de dicha teoría en este rubro han sido muy importantes en términos de comportamiento. Por ejemplo, incorporan el oportunismo como una conducta de los agentes económicos; es decir, como un comportamiento inconsecuente por parte de los individuos, expresado en una suspicacia

de éstos que incentiva ese tipo de actuación en los contratos y no su cumplimiento. El oportunismo tiende a elevar los costos de transacción.

Un punto importante que cabe resaltar es la connotación de institución informal. Es claro que se sabe menos cómo influye en el desarrollo de la sociedad lo que se conoce como reglas informales, aquellos códigos de conducta que condicionan las consecuencias de las normas y de otras instituciones formales, y que son relevantes para la evolución de las economías; es decir, reglas que gobiernan los comportamientos por fuera de los canales oficiales. No obstante, es de suma importancia aclarar que no se le da un sentido negativo a la institución informal; es decir, no hay una satanización del término. Respecto a éstas, se piensa que pueden llegar a reforzar, subvertir y a veces reemplazar a las reglas formales. De modo que, la formulación, implementación y los efectos de las políticas públicas estarán mediados y delineados en muchas ocasiones por las instituciones informales que existan previamente. De hecho, dado que la mayoría de las reglas de comportamiento son autoimpuestas y que las reglas formales sólo ocupan una proporción menor como guías de la acción cotidiana, las reglas informales suelen ser determinantes para entender los comportamientos. Así, lo “no formal” comienza a ganar terreno para entender las sociedades y sus efectos sobre la formalidad.

Aunque nos interesan los dos roles que pueden desempeñar las instituciones informales (positivo y negativo), sin duda el análisis se centra cuando la institucionalidad informal se vuelve incompatible con el Estado democrático de derecho y la economía de mercado. Esta informalidad enmarca el poder económico y político, estimula el corporativismo, la captura de rentas y con ello deteriora la confianza en las instituciones. Los grupos de interés y el clientelismo son ejemplo de este tipo de informalidad. En suma,

las instituciones informales evolucionan, complementando o sustituyendo a las reglas formales en relaciones que pueden ser positivas o negativas.

CAPÍTULO 3. ESTADO Y MERCADO EN EL CAMBIO INSTITUCIONAL

1. Introducción

El presente capítulo se ocupa de la relación entre el Estado y la iniciativa privada, discutiendo en primera instancia cuál es el rol que debe desempeñar el Estado en el sistema económico, para lo cual se hace uso de tres enfoques: el neoclásico, el keynesiano y el institucionalista. Así, se deduce que su rol depende en gran medida de la corriente de pensamiento bajo el cual se enfoca. Sin embargo, el enfoque institucionalista se desarrolla a la luz de los otros dos con el objetivo de establecer su conveniencia. Para la teoría institucional hay dos grandes posiciones, una en que las élites imponen su poder sobre el Estado, que tiende a convertirse en una especie de comité al servicio de estos grupos; sin embargo, otra perspectiva dentro del institucionalismo reconoce que es posible un Estado que se sitúe por encima de las presiones ejercidas por estas élites. Se deduce pues, que de la relación entre la élite y el Estado se define el carácter desarrollista o depredador que siguen las economías.

2. ¿Qué es el Estado?

Un tema importante y controvertido en la discusión económica, es el de las relaciones que existen entre el sistema económico de un país, su desarrollo competitivo y en qué medida una modificación del sistema puede proveer un mayor éxito económico y social. En este sentido, es de gran importancia el papel que desempeña el Estado dentro de un sistema económico. Referirse al rol que desempeña el Estado en la economía es una tarea complicada, pues hasta ahora no existe consenso general a las preguntas ¿Qué debe hacer el Estado? ¿Cómo debe hacerlo?, dichas preguntas resultan sencillas de realizar, pero difíciles de responder. No existe un papel específico y preestablecido de lo que debe o puede hacer el Estado en el plano económico y social. Para tratar de dar respuesta a estas interrogantes

parece coherente primero entender qué es el Estado. A continuación, se enuncian una serie de definiciones que provienen de diferentes autores con la intención de esclarecer este punto.

Para Mendoza (2000), el Estado es un sistema de subordinación que organiza a todos los individuos de un área geográfica [...] dentro del área geográfica dada existen interacciones de carácter económico y político. La interacción económica se da, básicamente, a través del mercado, en tanto que la interacción en el plano político se da a través del gobierno. La interacción en el mercado es generalmente voluntaria, en tanto que en lo político es de subordinación. Entonces, en el terreno político se tienen gobernantes y gobernados y existe un sistema de gobierno [...] la presencia de un gobierno implica costos y beneficios y si los individuos lo aceptan es porque es mayor el beneficio que el costo (p. 46).

Según Vargas (2006), El Estado es el conjunto de instituciones y organizaciones sociales, económicas y políticas que se han creado históricamente para regular y normar la vida de los individuos, familias, empresas nacionales o extranjeras, que residen en las fronteras de un territorio reconocido como un país. Estado es pues diferente de Gobierno. Desde el punto de vista económico, el Estado a través de un Gobierno puede utilizar la política monetaria, la política fiscal, la política industrial, etcétera, como instrumentos para influir en la actividad económica: inversión, inflación, empleo, pobreza, con el fin de alcanzar determinados objetivos tanto en el campo económico como en el social. Su influencia no sólo reside en el campo macroeconómico sino también en la esfera microeconómica al regular el mercado de trabajo, de bienes, a la empresa, a las prácticas monopolistas, etcétera. Lo cual puede tener fines de bienestar y crecimiento. El hecho importante es que cualquier economía capitalista requiere de la presencia de un Estado y de un Gobierno (p. 24-1).

Buchanan y Tullock (1962) afirman que, el Estado, o el gobierno, se puede concebir como un conjunto de reglas o instituciones a través de las cuales los seres humanos individuales actúan colectivamente en vez de individual o privadamente (p. 348).

Dada las definiciones anteriores, es posible entender que no existe un significado unánime sobre qué es el Estado. Más aun, tampoco existe un acuerdo general sobre el rol o el papel que debe desempeñar éste en el sistema económico; es decir, no hay criterios claros sobre las funciones que debe desempeñar. El significado y las funciones que se le otorgan a éste, están estrechamente relacionados con su conceptualización, de ello dependerá su espacio o campo de acción sobre la economía y la sociedad.

Como resultado de lo anteriormente expuesto y del enfoque institucional que se desarrolla en seguida, se asumen tres conceptos básicos. (1) El Estado es una forma política con vocación de existencia permanente para administrar las contradicciones de la sociedad mediante la configuración de un orden político, para reivindicar el ejercicio de la autoridad y sus jerarquías, así como el monopolio de la violencia legítima en un ambiente nacional donde se confrontan diversos intereses sectoriales. Representa una matriz institucional compuesta por normas formales o informales vigentes en un territorio determinando, las cuales son más o menos autónomas y legítimas. Es un intangible que se materializa en el *Estado Gobierno* y en el *Estado Nación*. (2) El Estado gobierno consiste en la conducción económico-administrativa del Estado de acuerdo con la dotación institucional de la nación. Representa la gestión jerárquica de una estructura. Da lugar al elenco de personas y a los instrumentos respectivos. (3) El Estado nación personifica instituciones del poder nacional basadas en una relación colectiva de dominación históricamente determinada.

3. Funciones del Estado

Las definiciones anteriores sobre el significado de Estado nos proporcionan una idea muy general de lo que posiblemente podrían ser sus funciones dentro de la actividad económica; no obstante, aún no es claro cómo debe de participar o qué funciones debe desempeñar éste en el sistema económico para contribuir al logro del máximo nivel de bienestar social. De todas maneras, la posición que asumo es que la función básica del Estado en las macroeconomías abiertas es la promoción de la ventaja competitiva nacional, tal como explicaré más adelante.

Como se dijo anteriormente, no existe un papel específico y preestablecido de lo que debe o puede hacer el Estado en el plano económico y social. Para poder establecer o aproximarnos al rol o papel que desempeña éste, es necesario echar un vistazo a los diferentes enfoques de pensamiento económico, por lo menos a dos principales enfoques existentes (keynesiano y neoclásico), además de un tercero, el enfoque institucional, éste último guía la investigación.

4. Una visión general del rol del Estado en la teoría keynesiana

El enfoque keynesiano (en la versión original de Keynes), busca contrastar sus argumentos y conclusiones con la teoría ortodoxa, pues sostiene que los postulados de dicha teoría sólo son aplicables a un caso especial, y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. Además, agrega que las características del caso especial supuesto por dicha teoría no son las de la sociedad económica existente (Keynes, 2012: 37).

Desde la óptica keynesiana, el sistema capitalista es concebido como inestable ya que tiende a operar por debajo del pleno empleo. Para Keynes, en el sistema económico capitalista no se cumple la ley de Say, la cual frecuentemente se resume en la frase *la oferta*

crea su propia demanda. Dicha ley, es básicamente, la respuesta de la economía clásica al argumento de la insuficiencia de demanda agregada utilizado por Keynes para explicar una situación de sobreproducción generalizada y desempleo de recursos productivos que se extiende indefinidamente en el tiempo.

Como no se cumple la ley de Say; entonces, la demanda agregada no necesariamente es igual a la producción de pleno empleo. Y debido a que el sistema capitalista es inestable y por ende impredecible. En la economía se genera incertidumbre, lo cual no permite el incremento de la inversión y por ende de la demanda. Lo que se traduce en un *proceso tendencial de insuficiencia de demanda agregada*. Por lo tanto, se tiene que inducir el aumento de la inversión de alguna forma. Para Keynes una de las formas viables de hacerlo es la reducción de la tasa de interés, para lo cual es necesario la intervención del Estado.

Dicho enfoque tampoco cree que el mercado por sí sólo tienda a asignar eficientemente los recursos, se necesita de la intervención del gobierno. Chang (1996: 18) afirma que, el suceso de mayor importancia que produjo el regreso del Estado fue el nacimiento de la economía keynesiana. Demostrando que la economía de libre mercado no podía lograr una distribución óptima de recursos en el nivel de producción de pleno empleo.

Así, el empleo total y la suavización de los ciclos económicos fueron las metas inobjetables de la intervención estatal. Se abandonó el viejo dogma de equilibrar el presupuesto a toda costa, y a la política presupuestaria se le asignó la tarea de coordinar las inversiones y el ahorro, a fin de que la economía se pudiera mantener en el nivel de pleno empleo. También se esperaba que el Estado ayudara a estabilizar la economía aumentando (reduciendo) automáticamente el gasto en la fase de recesión (de auge) del ciclo económico (Ibidem, 22). Se acepta en general que, en una situación de abrupta caída de la actividad económica, el Estado debe recurrir a una política fiscal anticíclica de estabilización

económica. Keynes plantea la intervención del Estado en forma activa para reactivar la demanda. El enfoque keynesiano fundamenta de esta manera la participación del gobierno de una manera activa y discrecional, se determina así el rol inductor y regulador del Estado.

5. El papel del Estado en la teoría neoclásica

Para el enfoque neoclásico, en su versión originaria, el sistema económico inherentemente tiende a una situación de estabilidad, éste posee mecanismos automáticos mediante los cuales se ajusta a una situación de equilibrio. El principio ontológico por excelencia de dicho enfoque es la regulación espontánea de los mercados. Bajo este razonamiento el papel que juegan los precios es concluyente; los recursos se asignan de manera eficiente una vez que se determinan los precios relativos, en una situación dominada por la competencia perfecta.

En una sociedad de mercado existe un mecanismo tal que las decisiones inicialmente incompatibles se armonizan progresivamente. Se trata de un mecanismo porque no depende de la voluntad de los agentes. Siendo en particular *independiente de la intervención del Estado*. Se trata del funcionamiento del sistema de precios, los cuales definen la asignación óptima de recursos, como una característica del equilibrio competitivo (Klimovsky, 1999: 80).

Es conveniente hacer una aclaración, la fuente citada anteriormente, se refiere exclusivamente a la teoría de los precios, y a una concepción particular de equilibrio, la neoclásica de inspiración walrasiana, esta noción de equilibrio competitivo no tiene nada que ver con la ventaja competitiva nacional, que siguiendo a Porter y a Ricardo establezco como la función básica del Estado en macroeconomía abierta.

Con dicha concepción del sistema económico, la teoría neoclásica no es seguidora de una activa participación del Estado en la actividad económica, más bien se afirma que la injerencia estatal puede generar distorsiones en el buen funcionamiento de los mercados. Con

este panorama queda definido claramente el rol del Estado: éste debe tener una *mínima participación* en la economía. Si existe libre intercambio, cualquier mercado no intervenido alcanza por sí mismo una asignación de recursos Pareto-eficiente.

El enfoque neoclásico resalta la eficiencia del libre mercado e insiste en remarcar lo ineficaz y/o contraproducente que es la intervención estatal. Responsabiliza a las intervenciones estatales del presente y del pasado de los males económicos más recientes y sus propuestas de solución para la mayoría de los problemas se basan en gran medida en llevar a cabo un programa de desreglamentación y, en reducir el rol o el papel del Estado en la economía al de un simple *observador* (Chang, 1996: 45). Aunque, como gran paradoja, el subastador neoclásico personifica a una oficina central de planificación omnisciente y omnipotente.

No obstante, existe un enfoque de corte ortodoxo llamado economía del bienestar, que forma parte de la economía normativa, el cual reconoce que los mercados no siempre se encuentran en una situación de competencia perfecta, y acepta la existencia de mercados monopólicos o de competencia monopolística (fallas de mercado); en este caso surge la necesidad de *implementar regulaciones* con la finalidad de que el mercado funcione como si fuera de competencia perfecta (Mendoza, 2000: 50). Uno de los acontecimientos que devolvieron al Estado al campo de la economía fue el surgimiento de la llamada economía del bienestar que aportó la justificación para que el Estado se encargara del manejo de las fallas de mercado, explicando por qué el sistema de libre mercado, basado sólo en la maximización del comportamiento individual no puede lograr socialmente la distribución óptima de los recursos que pronosticó la, en aquel entonces, nueva ortodoxia de la economía neoclásica (Chang, 1996:17).

Los lineamientos trazados por la economía del bienestar se han centrado en torno al concepto de fracaso de mercado, al cual cabe referirse como el fracaso de los organismos descentralizados para tomar decisiones que cumplan con las condiciones de equilibrio neoclásico o concurrencial. Cuando el mercado no funciona correctamente se considera al Estado como el *guardián social* y, por consiguiente, se espera que corrija las fallas de mercado, empleando medios como la producción pública, la regulación de los precios, la concesión de franquicias, los impuestos, los subsidios y la redistribución de los derechos de propiedad.

La existencia de distorsiones en los mercados puede impedir que el sistema económico opere con eficiencia (en el sentido paretiano). Las fallas usualmente señaladas son la existencia de bienes públicos, externalidades, monopolio y oligopolio, indivisibilidades, entre otros. En cualquiera de estos casos hay un espacio y una justificación teórica para la intervención del Estado como explicaré a continuación.

Los *bienes públicos puros* son aquellos bienes que pueden ser consumidos por los agentes económicos sin que, simultáneamente, disminuya la cantidad disponible para otros agentes. Estos bienes tienen la característica de ser bienes no rivales y no excluibles en tanto que los bienes privados son rivales y excluibles. Usualmente se considera como ejemplos de bienes públicos a las actividades de defensa, sistema judicial, investigación básica, carreteras sin peaje, programas de prevención de salud, educación, programa de lucha contra la pobreza, entre otros. (Mendoza, 2000: 51). Por su carácter de ser un bien no rival y no excluible se hace difícil el cobro a todos los agentes que consumen dicho bien, ¿Cómo y cuánto se puede cobrar a la población por el servicio de defensa o seguridad externa que se le brinda?; lo más probable es que existan los llamados parásitos; es decir, aquellos que evitarán efectuar el pago correspondiente pese haber recibido o salir beneficiado con el servicio. Este hecho hace

que el nivel de producción o la prestación de los bienes públicos por parte del sector privado esté por debajo de lo que corresponde a la situación de eficiencia. Dada esta característica de los bienes públicos, en aras de la eficiencia en la asignación de los recursos en la economía, el Estado puede encargarse de la prestación directa o el financiamiento de estos servicios (Ídem).

Las externalidades se definen como los efectos de la acción de un agente (productor o consumidor), en el bienestar de otros y no registradas por los precios corrientes. Un ejemplo comúnmente usado para entender esta falla de mercado es el de una empresa que se dedica a producir fertilizantes, en la producción de dichos productos contamina con sustancias tóxicas un río que está cerca de la empresa, el cual es utilizado por agricultores. Los fertilizantes tienen un determinado costo de producción, que no incluye la contaminación al río al momento de producirlos. En este caso, la empresa que ocasiona daños al río y costos a los agricultores debería internalizar dichos costos, pero si la empresa no los asume, entonces su nivel de producción no va a corresponder a la situación socialmente óptima, lo que aleja a la economía de la eficiencia en el sentido de Pareto. Esta distorsión de mercado se puede corregir de alguna forma; por ejemplo, la aplicación de *impuestos* por parte del Estado a la empresa productora de fertilizantes. Este ejemplo es un caso de externalidad negativa.

En el caso de una externalidad positiva se pueden aplicar políticas de *subsidios*. Por ejemplo, las actividades de investigación básica, educación, programas de prevención de salud, en estos casos, forzosamente tienen que aplicarse políticas de subsidios, caso contrario su nivel de producción se ubicará por debajo de lo que corresponde al óptimo paretiano.

Un monopolio es una estructura de mercado en la que sólo hay una empresa. Cuando en un mercado hay sólo una empresa, es muy improbable que ésta considere como dado el precio. Se dará cuenta de que puede influir en él, y elegirá el nivel de precios y de producción

que maximice sus beneficios globales (Varían, 2010: 457). El monopolista maximiza cuando el ingreso marginal es igual al costo marginal. No obstante, el precio se encuentra por encima del costo marginal. Por lo tanto, en general, el precio es más alto y el volumen de producción menor que en el caso monopolístico que en el competitivo. Por esta razón, los consumidores suelen disfrutar de un bienestar menor en las industrias monopolísticas que en las competitivas (Ibidem, 464).

La ineficiencia económica de estas estructuras de mercado (monopolios puros y naturales y oligopólicos), puede ser corregida por el Estado mediante políticas de *regulación*. En resumen, según la teoría microeconómica y en particular la teoría del bienestar, el Estado puede jugar un papel muy importante para el correcto funcionamiento de los mercados en la asignación de recursos, mediante el suministro y financiamiento de bienes públicos, y por medio de políticas de impuestos, subsidios y regulaciones. Sin embargo, no existe fundamento para que el gobierno brinde servicios o produzca bienes en los mercados donde puede muy bien hacerlo el sector privado de una manera competitiva; es decir, no existe fundamento para el rol empresarial del Estado (Mendoza, 2000: 53); salvo en los regímenes colectivistas donde el Estado tiende a suplantar al mercado.

Un trabajo que comparte esta forma de conceptualizar al Estado dentro de la economía social de mercado es el de Ralf Zeppernick publicado en 1987. En dicho trabajo el autor resalta el carácter dual del Estado dentro del sistema económico. Por un lado, el Estado tiene que ser cauteloso para no intervenir en la toma de decisiones individuales y, por el otro lado, tiene que ser un árbitro justo y con autoridad para realizar una política eficiente.

Para dicho autor, sería un malentendido fundamental si se interpretará el papel de Estado en la economía de mercado como el de un *Estado vigilante*. Es correcto afirmar que, el Estado dentro de la economía de mercado desempeña un papel insignificante en cuanto a

las decisiones que los consumidores y productores toman a la hora de elaborar sus planes, ya que, en este sistema, dichos agentes toman decisiones con entera libertad y descentralización. Sin que el Estado establezca planes condicionantes. La coordinación de los planes individuales de oferentes y demandantes sucede a través del mecanismo de precios del mercado y no a través de intervenciones o planes estatales. Según el autor, esta actitud prudente del Estado es condición previa para que los individuos puedan asumir el rol destacado que les otorga el sistema.

Aunque dicho trabajo resalta la característica de contar con un Estado prudente en el campo de toma de decisiones individuales, también destaca un carácter fuerte de éste para establecer una *política de ordenamiento*. Un Estado prudente en materia de intervención en la planificación individual y un Estado fuerte en cuanto a la política de ordenamiento (Zeppernick, 1987: 14).

La política de ordenamiento según él puede ser comprendida como la acción de establecer *reglas del juego*, siendo en este caso el juego, el sistema económico. En tal sentido le cabe al Estado promulgar aquellas regulaciones para que los consumidores y productores puedan desenvolverse lo más eficiente posible dentro de la economía, para mayor beneficio de todos aquellos que participan directa e indirectamente en ella. En el juego mismo; o sea, en la actividad económica, no debe intervenir el Estado (Ibidem, 19).

Para el autor existen elementos sustanciales del sistema de economía de mercado, entre ellos se encuentran: la libertad de decisión individual, el mecanismo de precios y competencia como el instrumento sobresaliente para coordinar y dirigir los planes y preferencias individuales, una libre formación de los precios en los mercados, la política de ordenamiento del Estado, entre otros.

Además, el Estado debe cumplir con una serie de características al establecer la política de ordenamiento:

- Las regulaciones establecidas por el Estado para el sistema económico deben ser de igual efecto y aplicación para todos los participantes.
- El Estado tiene que ser neutral y observar él mismo las reglas del juego.
- El Estado no puede ser árbitro y jugador al mismo tiempo, porque de lo contrario, se vería sensiblemente afectado el equilibrio de fuerzas entre la economía privada y el Estado.
- El Estado establece las reglas de juego, pero no determina en casos individuales el resultado de la actividad económica.

El trabajo de Ralf Zeppernick se encuadra dentro del enfoque de la economía del bienestar pues afirma que, en el sistema de la economía social de mercado, el Estado por principio, sólo debe intervenir allí donde los mecanismos de mercado y de los precios no bastan; es decir, donde el sector privado no puede solucionar de forma socialmente satisfactoria los problemas sociales y económicos (Ibidem, 28). Si bien este autor permanece en el paradigma neoclásico y la eficiencia paretiana, es destacable su aproximación a un enfoque institucional.

El autor menciona algunos ejemplos donde el mercado por sí mismo no puede alcanzar resultados socialmente satisfactorios: cuando existe un monopolio natural que lleva a sobrepuestos en los mercados, cuando los productores no asumen todos los costos de la producción, porque pueden transferir algunos costos variables a la sociedad (externalidad negativa), el caso donde algunas empresas se benefician con un invento sin participar en los gastos de investigación y desarrollo de un producto. Por eso es importante contar con una legislación que proteja las patentes y regule la utilización de éstas. También menciona los

bienes públicos como una situación en que el mercado no actúa en forma óptima, donde gran parte de la población se beneficia con estos bienes sin que tengan que asumir los costos totales. En todos estos casos se justifica la intervención estatal.

Así, en primera instancia la teoría neoclásica le otorga un papel mínimo al Estado, pues resalta la eficiencia del libre mercado, ya que éste posee mecanismos automáticos mediante los cuales se ajusta a una situación de equilibrio. No obstante, más tarde acepta que existen situaciones particulares en las que el mercado no funciona eficientemente (en el sentido de Pareto), o sea, hay casos en los que el mercado no puede lograr un resultado socialmente óptimo en la asignación de recursos, en tal situación, existe fundamento para que el Estado intervenga para contrarrestar las imperfecciones del mercado, pero siempre bajo la idea de que los resultados de competencia perfecta sean el criterio ideal de dicha intervención.

Sin embargo, lo dicho hasta este punto es más próximo a una función microeconómica por parte del Estado, en el sentido de que los neoclásicos proponen una macroeconomía fundamentada en la micro. No obstante, cuando se habla a nivel macroeconómico la situación se complica, ya que no existe un consenso sobre que le corresponde hacer al Estado para alcanzar un resultado socialmente aceptable, porque ningún enfoque neoclásico pretende que la autorregulación del mercado sea socialmente óptima. Quizá la controversia sea más marcada en cuanto a los instrumentos económicos de los que puede hacer uso el Estado para alcanzar su meta. Por ejemplo, existe una controversia muy marcada entre neoclásicos y keynesianos; éstos últimos se apartan del punto de vista de la autoregulación lo suficiente como para justificar políticas macroeconómicas anticíclicas. Para Mendoza (2000), existe un objetivo básico a nivel macro: el logro de un proceso de crecimiento y desarrollo competitivo con mejoras en la distribución de ingresos en el marco de una estabilidad macroeconómica (p. 53). Según Zeppernick (1987), los objetivos distributivos de una redistribución igualitaria

dominan los aspectos de la eficiencia y del crecimiento y desarrollo competitivo (p. 56), en el sentido de igualdad de oportunidades, pero no de ingresos.

La estabilidad en este campo significa tener una economía con bajas tasas de inflación y sector externo relativamente equilibrado. La teoría del crecimiento económico, en particular la nueva teoría del crecimiento o teoría del crecimiento endógeno depende fundamentalmente de la investigación (Romer, 1986), el capital humano (Lucas, 1988), las instituciones (North, 1993). Bajo esta lógica, para tener un desempeño competitivo sostenido es condición necesaria promover y apoyar el proceso de investigación e innovación, la acumulación de capital humano y el desarrollo de las instituciones mediante la eficiencia adaptativa.

Dado que la acumulación del capital humano está sujeta a los factores de la educación y salud y como éstos presentan externalidades positivas al igual que la investigación e innovación, se sugiere una activa intervención del gobierno en estas áreas. Sin embargo, ello no significa necesariamente que el Estado debe estar a cargo, directamente, de la prestación de los servicios de educación, salud e investigación, sino que debe encargarse, básicamente, de su financiamiento; por ejemplo, mediante la política de subsidios. En este caso, con la finalidad de acelerar la acumulación del capital humano, *el rol del gobierno consiste en promover la prestación de servicios de salud, educación, investigación de calidad con una visión estratégica de largo plazo* (Mendoza, 2000: 54). El logro de la estabilidad macroeconómica se encuentra relacionada con el manejo disciplinado y responsable de las políticas fiscales, monetarias, comerciales y cambiarias. A grandes rasgos, esto es lo que se puede decir de la función del Estado en términos macroeconómicos; pero no para los keynesianos porque este autor realizó solamente una teoría funcionalista del Estado. El funcionalismo es una doctrina que considera a la economía como un conjunto de partes que

funcionan para que la estructura (o sea el todo que comprende a las partes) se desempeñe correctamente. Cuando no sucede así porque una parte funciona mal corresponde reorganizar a las otras; en el caso de Keynes; por ejemplo, si las empresas privadas sobre dimensionan sus stocks corresponde que la política fiscal incentive la demanda a través del gasto público. Keynes nunca hizo una teoría del Estado que explicara su naturaleza; es decir, argumentó sobre el mejor funcionamiento del Estado gobierno apoyándose implícitamente en la visión neoclásica del mismo.

Las nuevas teorías del crecimiento tienen aportaciones muy importantes para el desarrollo institucional y la política económica de la emergencia económica. En primer lugar, las nuevas teorías del crecimiento endógeno pueden ser reinterpretadas como una reivindicación de las externalidades positivas que debe de proveer el sector público a fin de desarrollar las ganancias de productividad. Y, en segundo lugar, el enfoque evolutivo que adapta el análisis biológico al desarrollo competitivo, particularmente por medio de la articulación del ambiente de negocios con la capacidad de innovar. Externalidades, innovación, son conceptos que desembocan en las *vinculaciones* del sector público con el privado, pero no en las idolatrías ni del mercado ni del Estado. (Jeannot, 2007: 148). Esta *conjunción* de políticas públicas y privadas es lo que puede desarrollar las ganancias de productividad y, por lo tanto, la competitividad en el largo plazo, siendo que la armonización competitiva de la política económica con la gestión de las empresas es mucho más un resultado del régimen institucional (Ibidem, 152). Mientras el modelo de Solow (1956), es uno de acumulación de capital y de convergencia entre las economías nacionales, porque independientemente de las dotaciones iniciales de cada país, todos arriban al sendero de crecimiento homotético porque el progreso tecnológico se mundializa y habrá convergencia en el crecimiento del PIBpc; las nuevas teorías (North, 1993) dicen, en cambio, que es falso

porque la divergencia es la regla porque los procesos institucionales están condicionados por los procesos históricos en función de la dependencia de la trayectoria.

6. El rol del Estado desde una óptica institucional

6.1. Una visión positiva del Estado

La teoría institucional sitúa el *cambio institucional* en el centro de la investigación económica. El problema económico fundamental consiste en una modificación progresiva de las instituciones; es decir, y en el mejor de los casos, las variaciones orientadas hacia reglas eficientes llevarán a conductas más proclives hacia la acumulación de capital y la innovación tecnológica; pero en el caso contrario llevarán a la ineficiencia adaptativa.

El elemento retardador del cambio institucional proviene de la presión ejercida por los grupos de poder para mantener sus posiciones (*statu quo*), así como de la propensión de los individuos a retener y perpetuar hábitos mentales y de comportamiento que aceptan relaciones sociales basadas en el dominio autoritario, burocrático o patrimonialista, diferencias de estatus que sobrevaloran al sociograma, privilegios de la corrupción pública o privada y todas las otras coordenadas sociales que reciclan al régimen de poder usufructuado por la oligarquía rentista.

Para entender las diferentes dinámicas que se pueden desprender de un determinado cambio institucional, es indispensable analizar el rol que puede desempeñar el Estado en las diferentes economías. A lo largo de la historia, los cambios progresivos siempre fueron administrados por un Estado institucionalmente fuerte. Así, el análisis del Estado y su influencia en la dinámica del cambio institucional es clave para entender el proceso de transformación de una economía. El Estado promueve el desarrollo mediante el establecimiento de reglas del juego que desalientan y castigan el comportamiento oportunista; de estructurar los derechos de propiedad en favor de las actividades productivas

y en contra de las rentistas y, sobre todo de propiciar la cohesión social; es decir, la cooperación. No obstante, los intereses del Estado pueden no estar alineados en este sentido, todos esos mecanismos no sólo no se activarán, sino que operarán en la dirección contraria. De este modo, en la teoría institucional se pueden rastrear dos conceptualizaciones de Estado, una que promueve el desarrollo, y otra que no lo hace.

En la sección anterior, se abordó el papel del Estado en la teoría neoclásica y se explicó que sólo existe una justificación teórica de la intervención estatal cuando los mecanismos de mercado no funcionan eficientemente; es decir, cuando existen fallas o distorsiones en los mercados. La teoría institucional concuerda con la visión del *Estado corrector*, pero cree firmemente que esa conceptualización del Estado se queda corta. El autor Ha-Joon Chang con un enfoque institucional afirma: coincido con la teoría del bienestar sobre la necesidad de que el Estado intervenga para contrarrestar las imperfecciones del mercado, pero no comparto que el criterio de dicha intervención sea la competencia perfecta (Chang, 1996: 10). Cuando alguien se refiere a la participación del Estado en la economía, no lo hace con respecto a la naturaleza de este sino a cómo y por qué actúa en el proceso de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

La conceptualización de Estado que propone la teoría institucional se situaría a un nivel de eficiencia muy superior al simple Estado corrector de imperfecciones de mercado. Desde la perspectiva institucional, *el Estado asumiría el papel activo de adaptar la estructura institucional a fin de que la esfera económica cumpla de manera óptima su cometido*. En esta sección primero se va a abordar al Estado como promotor del desarrollo (éste a través del establecimiento de reglas del juego eficientes, se convierte en el *instrumento* necesario para llevar a cabo un proyecto progresista). Después se esbozará la visión del Estado como un freno para el desarrollo a través de la teoría de North, Olson, entre otros.

El autor Ha-Joon Chang en su libro titulado el papel del Estado en la economía, publicado en 1996, desarrolla una visión del rol del Estado, dicha posición concuerda con su papel como promotor del desarrollo. Desde su óptica, se abandona la dicotomía mercado-Estado y en su lugar se habla de una multiplicidad de instituciones; lo cual según el autor tiene implicaciones muy importantes para la teoría del Estado. En su opinión, si el análisis se hace bajo este escenario, entonces, la atención debe centrarse en la capacidad que tiene el Estado para establecer, ejecutar y cambiar leyes relativas a los derechos de propiedad y otros títulos, así como la capacidad para manipular los sistemas de valores de los individuos. *Por decirlo de otro modo, se necesita desarrollar una teoría que tome en cuenta el papel del Estado como el diseñador, el defensor y el reformador de muchas instituciones formales e informales* (Ibidem: 61). Pero en doble sentido, porque el Estado es una matriz de convenciones sociales, particularmente el contrato social.

Siguiendo con esta visión, una transformación profunda en el ámbito económico y social implica necesariamente cambios profundos en muchos otros elementos, por lo que quienes tienen el control de los elementos individuales podrían ser incapaces de llevar a cabo la transformación porque carecen de una visión sistémica (debido a que sus propios intereses predominan por encima de los intereses de la economía en su conjunto). El cambio económico y/o social requiere de la formulación y el establecimiento de un programa, es decir, se necesita que se ofrezca una *visión* del futuro de la economía.

El Estado tiene la capacidad para afectar e incluso determinar la manera en que se establece dicho programa, por esta razón, el Estado puede desempeñar un papel determinante en el proceso de cambio económico y/o social si es capaz de proporcionar una visión coherente (aunque no necesariamente la mejor) del futuro. Al brindar una perspectiva del

futuro de la economía en una fase temprana de la transformación, el Estado puede dirigir a los participantes del sector privado hacia una acción concertada (Ibidem, 66).

Cuando se habló del papel del Estado en la economía desde el plano neoclásico, y en particular desde la economía del bienestar, se dijo que no existía fundamento para que el Estado desempeñará un rol empresarial, en el sentido que no era posible que brindará servicios o produjera bienes en los mercados donde puede muy bien hacerlo el sector privado de una manera competitiva. Desde la postura de la teoría institucional también se habla del rol empresarial del Estado, pero con otra connotación, bajo la cual si es posible que desempeñe esta función.

Según Ha-Joon Chang la función empresarial del Estado consiste en ofrecer una visión coherente del futuro de la economía. En este punto no se concuerda totalmente con el autor, ya que cuando el Estado-gobierno formula una visión coherente del futuro de la economía, me parece ser el caso de una provisión de externalidades positivas, pero nunca un fundamento de su comportamiento empresarial. O sea, que la hipótesis del autor respecto al rol empresarial se basa en la posición estratégica del Estado, que *por definición constituyente el único agente que puede (aunque también puede no hacerlo) representar el interés de la sociedad en su conjunto*, aunque sería ingenuo dar por sentado que todos los Estados poseen el deseo de explotar dicha posición para beneficio nacional.

El fomento empresarial del Estado al que hace referencia el autor no termina simplemente con ofrecer o construir una visión o un proyecto, esa sólo es la primera parte de su función, si dicho proyecto se va a implantar, el Estado debe proporcionarle una realidad institucional a esa visión o proyecto naciente, entonces, la otra función del Estado y que es igual de importante que la primera, consiste en *su papel como creador de instituciones*.

De esta manera, ya no sólo se limita a que el Estado participe cuando existen distorsiones en el mercado. En la teoría institucional su rol se justifica por su posición estratégica en la economía, y por ser el único agente capaz de representar el interés nacional. Cuando se examinó el trabajo de Ralf Zeppernick (1987), se dijo que la tarea sobresaliente y predominante del Estado en el sistema económico es el de velar por una política de ordenamiento lo más eficiente posible, entendiendo por ésta como la acción de establecer reglas del juego para el sistema económico, siempre que se entienda a éste como el resultado de la interacción entre agentes públicos y/o privados, pero nunca como una categoría abstracta fuera de las condiciones de tiempo y lugar. Hasta este punto estoy totalmente de acuerdo con dicho autor, el problema es que su política de ordenamiento es muy rígida, ya que el criterio para establecer reglas del juego es la competencia perfecta, es decir, un modelo de estructura de mercado en relación con la cual se definen imperfecciones; por lo tanto, el establecimiento de dicha política de ordenamiento (establecimiento de reglas) está abocada a que el mercado funcione sin imperfecciones. El establecimiento de reglas por parte de la teoría institucional no sólo contempla las distorsiones de mercado, sino todas aquellas reglas necesarias para que esa visión o proyecto económico funcione a favor del interés nacional o el desarrollo. El Estado es el principal actor en el diseño y ejecución de la agenda pública encargada de la transformación.

Se llega a la conclusión de que, una transformación económica profunda hacia una economía moderna necesita de un Estado que pueda realizar eficientemente las funciones anteriores, en el sentido de promotor y administrador de la ventaja competitiva nacional, pero no de un patrón de empresas u organismos. Para que lo anterior funcione, es sumamente necesario que el Estado resista las exigencias de los grupos de poder, de no ser así, se puede

realmente obstaculizar el cambio estructural debido a la identidad de los grupos que se apoderan del aparato estatal e influyen en él.

El autor hace referencia al auge de los países de Asia Oriental (Corea del sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) y cada vez más cerca China, para él dicho auge representa el fenómeno más importante en la historia de la economía de la posguerra, pues dichos países elevaron el nivel de vida de sus pueblos a una tasa sin precedentes durante ese periodo. No obstante, afirma que, a menudo se ve con escepticismo los intentos de aprender de la política que se practica en otros países, con el argumento de que las políticas de un país no pueden trasladarse fácilmente a otro con cultura, política e instituciones diferentes. Con lo cual se está de acuerdo, pues no se trata de imitar las políticas tal cual, como si fuera un recetario. Sin embargo, Ha-Joon Chang puntualiza algo muy importante: existen razones por las que no se debe creer demasiado en el argumento de que se trata de casos especiales. Que algunas instituciones sean idiosincráticas y, por tanto, difíciles, o incluso imposibles de ser trasplantadas a otros lugares, no significa necesariamente que no puedan crearse algunas de sus equivalencias funcionales (Chang, 1996: 146). El vocablo con el que se discuten estos asuntos es *trasplante* de instituciones.

Se cree firmemente en que es posible aprender de otras experiencias históricas, pues es viable modificar nuestro comportamiento e instituciones para incorporar al menos algunos de esos elementos. Tampoco se trata de negar que ciertas herencias culturales e históricas limitan el margen de maniobra; sin embargo, tampoco se debe ser extremista y pensar que las condiciones iniciales son inalterables y, por lo tanto, no se pueden recibir lecciones de las experiencias de otros países que tenían condiciones iniciales diferentes.

Recapitulando hasta este punto, se ha dicho que éxito o el fracaso de una economía depende de un conjunto de instituciones (económicas y políticas) de las cuales el mercado constituye sólo un componente; por esta razón el mercado no puede ser el criterio ideal para establecer reglas. Se ha hecho énfasis en el papel del Estado como un elemento de la matriz y como el administrador de dicha matriz institucional. Se han identificado algunas funciones del Estado para facilitar el proceso de cambio institucional; por un lado, la provisión de externalidades positivas en el sentido de ofrecer una visión o un proyecto para el futuro y constituir nuevas instituciones. Y, por otro lado, el manejo de conflictos que surgen durante el proceso de cambio.

La economía del bienestar considera que las instituciones que no pertenecen al mercado constituyen sustitutos *hechos por el hombre* de calidad secundaria y que surgen cuando el orden *natural* del mercado no logra producir el resultado prometido. La nueva economía política del neoliberalismo comparte fundamentalmente el mismo punto de vista; difiere sólo en señalar que los sustitutos (es decir, el gobierno) pueden así mismo fallar, con lo que probablemente la situación empeore (Ibidem, 178). La escuela de la elección pública con autores como Buchanan y Tullock, con posterioridad a Pigou y Keynes, enriqueció la teoría de las disfuncionalidades económicas al analizar los fallos del gobierno reivindicando al liberalismo tradicional. En contraste, el punto de vista institucionalista no cree en la primacía institucional del mercado, sino que éste constituye sólo una de las muchas instituciones de carácter económico y no necesariamente la principal.

La concepción del Estado corrector de los fallos del mercado fue desarrollada por Pigou, Keynes y los keynesianos como parte de su heterodoxia neoclásica. Ni los fundadores del institucionalismo ni los institucionalistas tradicionales u old se ocuparon o se ocupan del Estado como agente macroeconómico fruto de la organización respectiva. La ortodoxia

neoclásica acuñó el concepto Estado Gendarme encargado de garantizar las libertades individuales, la defensa nacional y el acceso al territorio nacional, el control de la moneda nacional y el respeto de las reglas económicas formales; por lo que el Gobierno Gendarme es un mandatario de los individuos que componen la sociedad, y su función esencial es la de un gendarme que facilita y asegura la libre circulación de bienes y personas. Este mandatario fronterizo, militar o policial actúa en pos del bienestar general concebido como la sumatoria de intereses individuales. Políticamente, la noción de Gobierno Gendarme se opuso a las políticas keynesianas de economía mixta que predominaron durante 1945-1975. Después de 1975, la Escuela de los Derechos de Propiedad miembro del neoinstitucionalismo, si lo hizo otorgándole por función básica la de definir y proteger los derechos de propiedad privada, superando de esta forma el concepto de Estado Gendarme mediante una concepción más restringida del mismo. También después de 1975, la concepción del mercado como corrector de los fallos del Estado fue desarrollada por la Escuela de la Elección Pública como parte de la ortodoxia neoclásica convergente con el neoinstitucionalismo.

Como se dijo anteriormente, la teoría institucional reconoce explícitamente el papel del Estado como diseñador, defensor y reformador de un gran número de instituciones formales e informales, al mismo tiempo que toma en cuenta las restricciones de índole política sobre el ejercicio efectivo de dicha función.

6.2. El Estado, un freno para el desarrollo

En la sección anterior, se habló del Estado como impulsor del desarrollo, lo anterior según la teoría institucional se da cuando el Estado representa el interés de la sociedad en su conjunto; es decir, cuando sus intereses se alinean con el interés nacional. Sin el Estado es prácticamente imposible alcanzar el desarrollo, pues es el encargado de darle seguridad a los derechos de propiedad y estructurarlos en favor de las actividades productivas y en contra de

las rentistas; de diseñar, establecer y reforzar las instituciones que desalientan y castigan el comportamiento oportunista, y, sobre todo, de propiciar la cohesión social, es decir la cooperación.

No obstante, el Estado puede convertirse en el freno más importante si sus intereses no están alineados en este sentido. El desarrollo implica intervención estatal, pero de una intervención particular, aquella que promueve el desarrollo. Cuando su participación sólo representa el interés de algunos grupos de poder, North la llama predatoria (North, 1989: capítulo 3).

El centro de análisis de la teoría de North se enfoca en la relación entre instituciones y desempeño económico (North, 1993). Este último según el autor presenta dos tipos de costos, los de transacción (que para la teoría neoclásica son nulos) que dependen de las instituciones y los de producción que igual que en la teoría ortodoxa dependen de la tecnología. La institución que juega un rol crucial en la actividad económica son los derechos de propiedad que definen la capacidad para apropiarse del excedente económico, a partir de la propiedad en los mercados de factores y de productos. En este punto es preciso distinguir la relación básica de propiedad que plantea North, para él dentro del régimen de propiedad capitalista caben múltiples variantes y estructuras de los derechos de propiedad; por ejemplo, el otorgamiento de patentes de monopolio o derechos exclusivos que restringen la competencia para favorecer a determinados grupos, sin que adquieran una figura jurídica (*reglas informales*).

North (1993: capítulo 2) remarca la idea de que el esfuerzo deliberado del ser humano por controlar su entorno exige instaurar el poder político: resulta difícil sostener una cooperación cuando no se cuenta con un elemento que haga cumplir por la fuerza los acuerdos (p. 27). La instauración de un poder político está por encima de lo que North llama

organización social voluntaria. El problema radica en que siempre habrá grupos que controlan dicho poder, y aunque dichos grupos conozcan una definición y estructura de los derechos de propiedad que incrementen el ingreso agregado (derechos de propiedad eficientes) tenderá a producir derechos de propiedad ineficientes, es decir, que sólo maximizan la renta económica de ese grupo.

En efecto, el Estado puede elegir establecer mecanismos institucionales conducentes con un desarrollo y bienestar general creando una matriz institucional inclusiva; o bien puede optar por privilegiar intereses particulares mediante la configuración de una matriz institucional de carácter extractivo (Acemoglu y Robinson, 2012). La acción estratégica que implemente el Estado depende de diversas circunstancias determinadas históricamente, pero destaca principalmente el factor de presión política que pueden ejercer diversos grupos.

En términos generales, se puede decir que la dinámica teórica que propone North se encuentra determinada entre otras cosas por la interacción de tres estructuras: 1) las instituciones, cuya máxima jerarquía corresponde a *la matriz institucional que determina el régimen de apropiación a través de un determinado cuerpo de derechos de propiedad, dictados o respaldados por el grupo en el poder*; 2) la tecnología reductible en última instancia a un stock de conocimiento útil y, al lado de ella, 3) las organizaciones, cuyo eslabón final es la empresa.

En el planteamiento teórico de North no existe garantía de que las instituciones creadas e implantadas sean eficientes, pues si no existen limitaciones al poder de los grupos que controlan el Estado, éstos actuarán como monopolistas, maximizando sus ingresos a costa de la sociedad, en particular de los grupos más vulnerables de la misma (North, 1984: 43-45), por lo que tienden de manera natural a instaurar instituciones ineficientes. No obstante, si existe una amenaza externa o interna hacia la estructura de poder, puede que en un momento

dado se restablezca el equilibrio y la acción del Estado depredador (su tendencia natural) disminuya, y de esta forma haya beneficios potenciales para la sociedad en su conjunto. Sin embargo, North afirma: es prácticamente imposible sostener la función de árbitro en una pugna constante de los grupos con poder, y tarde o temprano quedará atrapado en los intereses de los más fuertes (Ibidem, 37).

Se asume que los derechos de propiedad ineficientes sólo podrán ser alterados mediante algún tipo de choque (endógeno y/o exógeno) que altere la trayectoria; no obstante, el reforzamiento inducido por las creencias o la ideología hace pensar que es necesario alguna influencia externa a la propia estructura institucional para generar el cambio. La idea importante hasta ahora es que el desarrollo depende de la matriz institucional que emana de la estructura del poder.

Recapitulando, North y seguidores formulan una concepción del papel del Estado. Esta concepción se asocia a la constitución del poder; es decir, dicho autor postula que sin el poder no habría posibilidades de cooperación y coordinación y, por ende, progreso económico. Pero los grupos que controlan el Estado y ejercen el poder persiguen, en primera instancia, sus propios intereses que, por lo general, se imponen o no se encuentran alineados con el interés de la sociedad en su conjunto. Lo anterior lleva a North a sostener que la tendencia *natural* e histórica es que prevalezca la función *depredadora* del Estado. En este punto North se diferencia de la concepción marxista al mencionar que, si prevalece dicha función, las posibilidades de progreso económico son nulas. La posibilidad de alcanzar el desarrollo radica únicamente en someter socialmente el poder depredador del Estado e instaurar un equilibrio, que equivale a destrabar el potencial productivo social. Lo anterior implica un choque endógeno y/o exógeno.

Una característica básica en la teoría institucional y en particular en North es que, las instituciones ineficientes (que no procuran el bienestar social) tienen capacidad de reproducirse a lo largo del tiempo, lo cual puede tener una connotación de funcionalidad sin eficiencia. La característica más distintiva de este funcionar es que la concentración de poder nos lleva a una concentración de riqueza extrema y a la configuración de un modelo económico y político *al servicio de los intereses de una minoría* en lugar de las necesidades del conjunto. Quienes se sitúan en ese pequeño grupo aprovechan su capacidad de influencia para incidir sobre la formulación de leyes que antepongan sus intereses.

Entonces, desarrollo competitivo entendido como forma de evolución en la dotación institucional que surja de la dependencia de la trayectoria nacional y transforme las reglas del juego económico (North 1992: 1). O como una transformación del funcionamiento de la sociedad (Rivera, 2010: 198), conlleva una serie de problemas, el mayor para North es la propensión depredadora de los grupos que controlan el Estado, y a pesar de que se pueda visualizar un equilibrio superior (en términos de maximizar el producto social), las fallas de la acción colectiva sirven para preservar el *statu quo*.

El Estado a través de un cuerpo no escrito de códigos de conducta (instituciones informales) y de complejas formulaciones constitucionales (reglas formales), acopla los derechos de propiedad para maximizar las rentas económicas que van a las manos del grupo que controla el Estado. Dichos derechos de propiedad generalmente no conducen a la innovación (Ibidem, 201).

Finalmente, el planteamiento de North es un esquema de disputa o tensión entre dos objetivos que se oponen uno al otro: la definición y estructura de los derechos de propiedad que apunten a la maximización del producto social versus aquellos que maximizan el ingreso de los detentan el poder.

Otro planteamiento que coincide con esta visión de Estado es el de Mancur Olson (1982). En su libro titulado *the rise and decline of nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*; dicho autor hace un análisis crítico sobre las consecuencias de la acción colectiva y las posibilidades de llevarla a cabo. Todo su análisis se basa en una reflexión: todo individuo aislado, que tiene ante él diferentes alternativas u opciones, elegirá siempre aquella que maximice sus ingresos; si lo anterior es cierto, entonces le permite al autor explicar por qué los empresarios prefieren suministrar bienes privados. La venta de dichos bienes les permite recuperar su inversión y un margen de ganancias. Por lo tanto, el abastecimiento de este tipo de bienes (privados) se puede desarrollar de manera eficiente a través del mecanismo de mercado y de las decisiones privadas; es decir, no hay mayor problema.

La problemática para Olson es otra, pues aparte de los bienes privados, el mercado también necesita de una amplia gama de bienes colectivos para funcionar eficientemente, pero al tener éstos la característica de ser bienes de libre acceso, los individuos no estarán interesados en producirlos, por la simple y sencilla razón que el dinero que gasten en su producción no podrán recuperarlo, debido a que nadie estará dispuesto a pagarles. Es decir, la posición estratégica de los individuos será únicamente la producción y consumo de bienes privados, pero al mismo tiempo gozar de los bienes comunes sin enfrentar su costo (el problema del *free rider*). Así, el autor llega a la conclusión de que el mecanismo de mercado sólo es eficiente para proveer bienes privados, pero no colectivos.

Con todo y lo anterior, Olson se anima a analizar la posibilidad de que un grupo de individuos con necesidades similares de bienes comunes se organice para proveerse de ellos a través de la acción colectiva. El autor toma como uno de sus ejemplos, los sindicatos de trabajadores, los cuales negocian mejores condiciones de trabajo, mayores salarios,

vacaciones, etcétera. Con este y otros ejemplos llega a la siguiente conclusión: *sólo en los grupos pequeños y aquellos grandes que generen incentivos selectivos (un incentivo selectivo se refiere a la obtención de un bien o ventaja de carácter privado vinculada a la actuación en beneficio del grupo) adecuados para animar a sus miembros a participar y pagar, será viable y sostenida la acción colectiva y la consiguiente dotación de bienes públicos para quienes la protagonicen* (Olson, 1986: 54).

Lo anterior según el autor es una paradoja, pues a menudo se da por sentado que, si todos los miembros de un grupo de individuos o de empresas tienen determinado interés en común, el grupo manifestará una tendencia a lograr dicho interés, ésta es la visión de la teoría tradicional. Pero afirma Olson, si se examina con cuidado la lógica de esa suposición, cabe apreciar que es básica e indiscutiblemente errónea (Ibidem, 33). Para probar lo anterior, él hace uso de dos ejemplos: aquellos trabajadores que creen que su calificación merece un salario más alto; y consumidores que reconocen que pagan un precio más elevado por un producto, debido a un monopolio o un arancel. Si dichos trabajadores o consumidores realizan acciones para mejorar tal situación; por ejemplo, si el consumidor individual apelará a un boicot para combatir al monopolio; o el trabajador individual pensase en una huelga o una ley de salario mínimo para elevar el mismo. Si esto ocurre, entonces el trabajador y el consumidor habrán dedicado (sacrificado) tiempo y dinero para organizar dichas actividades. ¿Qué obtendrán con ese sacrificio? En el mejor de los casos ambos individuos habrán logrado que su causa avance algo; es decir, habrá conseguido una minúscula participación en los beneficios logrados. Los individuos no se organizan fácilmente para defender sus intereses, de hecho, los grandes grupos sociales pueden permanecer desorganizados sin implementar nunca acciones coherentes tanto en objetivos como en instrumentos pese a que hayan logrado suficiente consenso social y político.

El punto medular de dicho análisis *es que el hecho mismo de que el objetivo o el interés sea algo común al grupo y compartido por éste, lleva a que las ganancias obtenidas mediante el sacrificio que realice un individuo para servir esta meta común sean compartidas por todo el grupo*. En los ejemplos anteriores, si dichas acciones realizadas por los individuos tienen éxito, entonces mejorarán los precios o los salarios para *todos* los miembros de la categoría correspondiente. Dado que cualquier beneficio (producto de la acción colectiva) se aplica a todos los miembros del grupo, aquellos que no contribuyen con ningún esfuerzo al interés común conseguirán tanto como los que efectuaron su aportación personal (esfuerzo). Vale la pena entonces dejar que el otro lo haga, pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos para actuar en favor del grupo. Entonces, si no se dan circunstancias especiales, los grandes grupos no actuarán en favor de sus intereses de grupo. De esta forma, el autor llega a la conclusión que se enunció en párrafos anteriores; es decir, plantea como problema la participación dentro de la acción colectiva para defender intereses comunes.

Olson infiere dicha conclusión después de analizar dos tipos de grupos de presión: los grandes y los pequeños, respecto a los primeros, él argumenta que la acción colectiva será difícil debido a que un individuo sólo se beneficiará de una parte mínima del bien colectivo y su actuación tendrá una influencia prácticamente despreciable sobre la provisión de ese bien (es decir, si se trata de un típico individuo miembro de un grupo numeroso que se beneficiará de un bien colectivo, su contribución no significará una diferencia perceptible en la cantidad de recursos aportados). Por lo tanto, los individuos no actuarán en beneficio del grupo y sólo la coerción o la existencia de incentivos selectivos darán lugar a la provisión de un bien colectivo. En los grupos pequeños la situación es diferente. La parte del bien colectivo que disfruta cada miembro del grupo es significativa y la actuación de uno puede afectar al nivel de provisión. Además, todo el grupo conoce la posición del resto de los miembros. En

estas condiciones, existirán incentivos para la actuación. De esta forma, Olson establece un principio general:

Cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se benefician de un bien común, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción en favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción. Así, en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar en favor de un interés común (Ibidem, 50).

La clave del razonamiento es que el beneficio esperado de la acción es público (lo reciben también quienes no se movilizan en defensa de sus intereses), mientras que los costos son siempre individuales, por lo que existirá una tentación muy fuerte de esperar que sean otros los que se movilicen y obtengan beneficios, si la acción tiene éxito.

Pero Olson profundiza aún más en las características de los grupos grandes y pequeños. Éstos últimos no sólo tienen una mayor capacidad para organizarse, sino que la forma de servir a los intereses de sus miembros consiste en obtener para ellos la mayor proporción posible de la producción de la sociedad, lo que dará lugar a costos sociales y a una deficiente asignación de los recursos que pueden reducir el producto social (son más compactos en la reivindicación de sus intereses). Sin embargo, como el grupo no soportará más que una minúscula parte de esos costos, pero disfrutará de todas las rentas capturadas, no tendrán ningún incentivo para hacer sacrificios en interés de la sociedad. Olson llama a este grupo de intereses especiales o estrechos (siempre se refiere a éstas como *coaliciones distributivas*), que diferencia de los grupos incluyentes. Éstos son los que acogen a una parte sustancial de la sociedad de la que forman parte y, por lo tanto, tienen incentivos para hacer que sea más próspera y reducir los costos que ocasiona la redistribución hacia sus miembros (Ibidem, 66).

Este es el punto medular del análisis, ya que, la consecuencia más importante del desarrollo de la acción colectiva es la generación de organizaciones con capacidad de convertirse en *grupos de interés*. Estas organizaciones podrán actuar sobre los organismos públicos para inducir políticas fiscales, de gasto y de regulación que les resulten favorables, a costa probablemente de aquellos otros grupos que no reúnen las condiciones para organizar adecuadamente la defensa de sus intereses. Al principio del análisis se dijo que, para Olson el suministro de bienes privados se puede realizar fácilmente a través del mercado y de las decisiones privadas. Pero cuando se habla de bienes comunes existe un problema; dicho autor analiza la posibilidad de que los bienes colectivos puedan ser suministrados a través de la acción colectiva. Pero como se explicó anteriormente, la acción colectiva tampoco es el camino adecuado para que una sociedad se dote de estos bienes, ya que a través de ella se producirían bienes comunes insuficientes e inadecuadamente distribuidos, según Olson su afloramiento es más bien un problema que una ventaja para el correcto funcionamiento de la sociedad. Pues según el autor, las coaliciones de distribución, una vez que son lo bastante importantes, adoptan un carácter excluyente y tratan de limitar la diversidad de rentas y valores entre sus miembros (Ibidem, 98).

Dado que para el autor existe una incapacidad de los particulares tanto de manera individual como colectivamente para dotar o gestionar de bienes colectivos a la sociedad; entonces la pregunta es ¿Existe otra opción para proveer o gestionar este tipo de bienes? La respuesta del autor es si, *la alternativa que ofrece es el Estado* que con su poder coercitivo puede obligar a los ciudadanos a cumplir normas y a pagar impuestos para financiar la producción de los bienes comunes que la sociedad necesite.

No obstante, Olson tiene una conceptualización de Estado muy particular; es considerado como una organización al servicio de quienes lo controlan; es decir, para él siempre se encuentra latente la posibilidad de que los grupos de interés o presión orienten al Estado a seguir sendas favorables para ellos, pero contradictorias con los intereses generales. Sólo en una sociedad dinámica (estable), el peso relativo de este tipo de grupos (maduros) puede verse afectado; y, por lo tanto, el riesgo de que el Estado siga este camino puede atenuarse. El *síndrome de política pervertida* consiste en la fuerza notablemente desproporcionada de los pequeños grupos en el seno de las sociedades inestables (Ibidem, 219). Los pequeños grupos realizan la captura del Estado. Estos grupos llamados coaliciones de distribución juegan o actúan como grupos de presión, y su funcionar obedece a variables distributivas, por ejemplo, la influencia política. De esta forma, la conceptualización que Olson tiene sobre el Estado es una de autonomía relativa y no absoluta, es decir, una concepción de subordinación de éste, donde si las coaliciones de distribución se organizan bien, van a reivindicar con eficiencia sus intereses (particulares).

Olson extiende su análisis sobre las posibilidades y consecuencias de la acción colectiva hasta una teoría del desarrollo competitivo. Pues sostiene que las economías corren peligro de *estancamiento* en el desempeño económico debido al excesivo número de grupos excluyentes (cartelización). La multitud de grupos de interés, todos buscando una ventaja o renta selectiva, sobrecarga el sistema político con reivindicaciones y presiones parciales por parte de las coaliciones de distribución. Lo que conduce a un sistema cercado o atrapado, bloqueado por rigideces sociales y sin dinámicas que favorezcan el interés general o social (*esclerosis institucional*). Ésta se trata de una postura que enfatiza que las instituciones que son diseñadas para garantizar ventajas económicas políticamente negociadas a algunos grupos tienden a crear una rigidez que puede ser perjudicial a largo plazo para el desarrollo

(Chang, 1996: 29). Los pequeños grupos de intereses especiales no tienen incentivos de objetivos comunes y persiguen exclusivamente sus intereses particulares adoptando estrategias de *free rider* a costa de la sociedad. Según el autor las coaliciones de distribución pueden hacer ingobernable un país. Aunque Olson les asigna un papel predominante a los sindicatos en las coaliciones de distribución y en los efectos perjudiciales para el desarrollo; dicho análisis se puede extender a otro tipo de organizaciones por ejemplo los monopolios. Así, se puede concluir que un mayor grado de organización de la sociedad no significa automáticamente una mayor integración y racionalidad social (paradoja). La acción social es menos racional de lo que presupone la teoría tradicional, es decir, no opera en favor de un reparto conmutativo.

Continuando con el análisis del Estado como un freno para el desarrollo (en su carácter de defensor del *statu quo*), un libro que aborda el tema es el de North, Wallis y Weingast (2009), titulado *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. En dicho libro, los autores realizan una propuesta conceptual para tratar de entender los distintos órdenes sociales (estructuras institucionales que configuran la forma en que se mueve una economía) y el uso de la violencia. Para lograr dicho objetivo los autores comienzan el análisis distinguiendo dos grandes órdenes sociales: un orden social de acceso limitado o Estado natural (*limited access order or natural State*), y un orden social de acceso abierto (*open access orders*). Se menciona que antes de estos dos órdenes sociales existió otro, la sociedad primitiva, pero esta sólo tiene un interés histórico.

La primera forma o estadio es el orden predominante, y según los autores sólo ha sido superado de forma excepcional por algunos países (generalmente de occidente) en la historia, por ejemplo, Inglaterra. Este orden social, al que refieren los autores como de acceso restringido o Estado natural, surgió según ellos, entre diez mil y nueve mil años atrás,

mientras que, el de acceso abierto, surgió hace cerca de 200 años (siglo XIX). Pero ¿cuál es la diferencia entre uno y otro? El primero de ellos se caracteriza por un control del poder, el acceso a rentas por élites y el uso de la violencia para mantener privilegios; es decir, el acceso es condicionado a características personalistas. Mientras que el segundo se caracteriza por una mayor apertura y competencia; o sea, el acceso se basa en rasgos impersonales.

Los Estados con un orden de acceso limitado o Estado natural, son llamados de esta manera, porque según ellos, es la forma de organización natural desde hace diez mil años. Estos ordenes se basan en relaciones jerárquicas y particularistas; las élites son la base de la organización política y económica. Según los autores, este tipo de ordenes sociales hacen uso de la esfera económica para producir rentas que son utilizadas sistemáticamente para generar estabilidad política. Una idea que enfatizan con mucha fuerza North, Wallis y Weingast, es que no necesariamente existe una fuerza inherente o una dinámica histórica que haga que estos órdenes se transformen de forma inevitable en organizaciones de acceso abierto. Sin embargo, los autores clasifican los Estados naturales en *frágiles*, caracterizados por inestabilidad política y violencia; y *maduros* como, por ejemplo, los estados emergentes que están cerca de satisfacer las condiciones del umbral, de las que se hablará más adelante. North adopta una idea liberal y neoclásica del Estado como si siempre hubiera sido un Estado predador cerrado a la sociedad. Esto es muy discutible porque, por ejemplo, el Estado de la Revolución Francesa instauró una notable apertura social y el roosveliano otro tanto.

Es decir, no existe una relación evolutiva entre ambos órdenes sociales, y aunque uno es superior al otro, en términos de oportunidades en la vida política y social, no necesariamente se pasa de uno a otro de forma espontánea o natural. De hecho, la clave del razonamiento es que, *los órdenes de acceso limitado son estables*, ya que cuentan con incentivos muy poderosos para mantener el *statu quo*: la exclusión, las relaciones basadas en

privilegios y la apropiación de rentas (North, Wallis y Weingast, 2009: 78). Lo anterior ya se había analizado, cuando se explicó que en la teoría institucional no existe garantía de que las instituciones creadas e implantadas sean eficientes, pues si no existen limitaciones al poder de los grupos que controlan el Estado, éstos pueden influir de manera natural para crear e instaurar instituciones ineficientes, lo cual tendría una connotación de funcionalidad sin eficiencia.

Los órdenes de acceso limitado y el uso de la violencia se encuentran estrechamente vinculados, pues es fácil asociar el uso de ésta cuando se afecta de alguna manera el privilegio de las élites. Para poder mantener el orden y el control de la violencia, es necesario que las élites cuenten con la seguridad de que no se les afectarán sus intereses; es decir, deben tener todo el tiempo el incentivo para mantener la estabilidad en este tipo de órdenes sociales. Además, según los autores, se pueden describir una serie de características de este tipo de organización: se trata de sociedades con crecimiento económico bajo o moderado, alta vulnerabilidad de crisis económicas y alta especialización del trabajo. A esto hay que agregar que las políticas públicas son impuestas sin el consentimiento general de los gobernados, existe una fuerte centralización y generalmente las leyes refuerzan las desigualdades e impactan en la movilidad social. En este tipo de órdenes no existen incentivos para la innovación, ya que no se trata a las personas como iguales y no se permite la creación libre de organizaciones. El éxito de los órdenes de acceso limitado radica en que proveen estabilidad y control al problema de la violencia, aun sacrificando crecimiento económico y vida política, democrática y competitiva.

En el otro extremo se encuentran los órdenes de acceso abierto que se sustentan en la competencia, la cual es garantizada en todo momento manteniendo el acceso abierto a los organizaciones sociales, económicas y políticas. En este tipo de órdenes la economía tiene

una mayor autonomía de la política, aunque en cualquier tipo de orden social existe un determinado grado de relación. Esta apariencia se debe a la libre competencia del mercado, que parece indicar que está es anterior al Estado, y que éste último simplemente lo regula: define los derechos de propiedad, mantiene la entrada abierta y brinda la estructura social requerida para que existan y se desarrollen organizaciones cada vez más complejas. Para North, Wallis y Weingast, el sistema político democrático abierto y competitivo, a su vez, también depende de la economía competitiva para subsistir. Los autores adoptan el principio de destrucción creativa de Schumpeter como resultado de la competencia organizada. Cuando se piensa en órdenes de acceso abierto, la violencia es controlada por terceras partes como el ejército, la policía y las cortes que no actúan bajo las presiones personalistas de los políticos. Tanto estas organizaciones como los políticos están limitados por instituciones que imponen reglas de juego impersonales, de tal forma que, aquellas se forman sin requerir privilegios especiales (impersonalidad). La economía es competitiva y experimenta un mayor desarrollo. Sin embargo, es preciso hacer una aclaración, en este orden también se busca capturar rentas, pero la finalidad es otra, en lugar de beneficiar a unos privilegiados manteniendo la estabilidad política, son rentas a favor del desarrollo, que benefician a una mayor parte de la población.

La estructura institucional de una sociedad determina el tipo de organizaciones que pueden ser creadas y mantenidas. El orden social de acceso limitado da cabida a organizaciones complejas, pero restringe su número y, crea y distribuye rentas limitando la posibilidad de crearlas. El orden social de acceso abierto permite y mantiene una libre entrada para crear organizaciones complejas, lo que estimula la competencia económica y política, y da como resultado una rica variedad y cantidad de organizaciones económicas y políticas complejas (North, Wallis y Weingast, 2006: 5).

Hasta este punto sólo se han analizado los dos órdenes sociales propuestos por los autores: el Estado natural o de acceso restringido y el de acceso abierto, se ha dicho que no necesariamente existe una relación evolutiva entre ambos; es decir, no forzosamente se transita de uno a otro, la razón de esto es que las condiciones históricas son particulares de cada país y la influencia de las élites para mantener el *statu quo* es fuerte, ya que resisten cualquier cambio que mine o que limite sus privilegios. No obstante, los autores señalan tres condiciones básicas o esenciales (condiciones de umbral) para transitar a una sociedad de acceso abierto: 1) el establecimiento del Estado de derecho; 2) la implementación de organizaciones de duración perpetua (por ejemplo, el Estado) y; 3) el control de las fuerzas armadas (North, Wallis y Weingast, 2009: 154-181). Sin embargo, no logran proporcionar una explicación convincente acerca de la motivación de las élites para conceder aperturas o facilitar el camino hacia las tres condiciones claves previamente mencionadas. Es decir, no se explica de manera consistente el choque endógeno o exógeno que puede influir para salir de la trayectoria del Estado natural.

Las condiciones de umbral para estos autores significan proporcionarles a las élites una serie de requerimientos, de tal modo que, ellas se sientan seguras y accedan a expandir sus privilegios a otros; es decir, todo desemboca en un acuerdo entre las élites. No obstante, eso puede que nunca ocurra, ya que la dinámica de los Estados naturales es la dinámica de la coalición dominante. La otra opción para pasar de un Estado natural a uno de acceso abierto se da cuando las élites se enfrentan a una pérdida de control; o sea, que las élites sólo renuncian al poder cuando las no élites representan una amenaza convincente para su derrocamiento. En este caso, los grupos dominantes aceptarían instituciones más democráticas porque es su única salida para evitar algo que les resultaría peor, el caso de una rebelión exitosa. Este último caso no es analizado por dichos autores. Sin embargo, esta

segunda opción implica que los ciudadanos se enfrenten irremediablemente a la problemática de la acción colectiva que se analizó anteriormente con Mancur Olson. De esta forma, para que un Estado logre cruzar el umbral del desarrollo es necesario que éste logre mantener el monopolio de la violencia. Esto es, solamente el Estado, a través de la ley puede ejercer la violencia (orden, persecución y sanción de delitos) sin que ningún otro grupo pueda hacerlo.

En todas estas perspectivas las características del Estado y de la acción pública se van a ver condicionadas por el tipo de sistema político a través del cual se gestiona el Estado y se relaciona con el resto de la sociedad. Los grupos que controlan el Estado tendrán por objetivo maximizar los ingresos derivados del control de éste. El tema de los grupos de interés desfoga en la autonomía relativa del Estado gobierno, la cual consiste en la capacidad institucional de participar en los procesos económicos y políticos como un actor relativamente independiente de los intereses sectoriales y sus grupos de presión tal cual organizan los cazadores de rentas nacionales o transnacionales.

6.3. Relación entre el Estado depredador y algunas variables económicas e institucionales

Tras la sección anterior, se quiere verificar si existe relación lineal entre este tipo de acción estatal, y algunas variables económicas e institucionales. Para medir dicho fenómeno se hará uso de la variable control de la corrupción emitida por el Banco Mundial y que pertenece a un grupo de indicadores para medir la calidad gubernamental. El control de la corrupción es definido por el Banco Mundial como: la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas. Hay que recordar que la problemática es que el Estado puede establecer mecanismos institucionales que frenan el desarrollo ya que opta por privilegiar intereses particulares mediante la configuración de una matriz institucional de carácter

extractivo. De esta manera, este indicador funciona como una variable proxy para medir dicho fenómeno. Una variable proxy es aquella que es usada para representar a otra, que no puede ser observada directamente o que es muy compleja. Lo anterior, con la finalidad de aproximar los valores de la verdadera variable de interés. Las variables utilizadas se detallan en la siguiente tabla:

Cuadro 6. Descripción de las variables utilizadas

Variable	Descripción	Fuente
CC	Índice de Control de la Corrupción. Mide el grado en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas. Está comprendido entre 0 (el peor desempeño) y 100 (el mejor).	Banco Mundial.
DP	El índice de derechos de propiedad. Mide la importancia tanto física como intelectual de los derechos de propiedad, como también su protección para el bienestar económico. Va de 0 a 10, donde 10 representa el nivel más fuerte de protección de derechos de propiedad y 0 refleja la inexistencia de seguridad frente a los derechos de propiedad en un país.	Property Rights Alliance (USA).
ED	Índice de Estado de derecho. Mide el grado de confianza de los agentes en las reglas y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos. Varía entre 0 (el peor desempeño) y 100 (el mejor).	Banco Mundial.
IG	El Índice de Gini es un indicador de la desigualdad de los ingresos dentro de un país. Varía entre cero, para indicar perfecta igualdad y uno, perfecta desigualdad.	OCDE y CEPAL
IN	El índice de facilidad para hacer negocios expresa las reglamentaciones más favorables para hacer transacciones (uno significa las reglamentaciones más favorables).	Banco Mundial.
PIBpc	El PIB per cápita es la relación que hay entre el PIB y la cantidad de habitantes de un país. Comúnmente usado para estimar la riqueza económica de un país.	Banco Mundial.
CR	Índice de calidad regulatoria. Comprende la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del mercado y del sector privado. Varía entre 0 (el peor desempeño) y 100 (el mejor).	Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia.

6.4. Medición

Todos los datos sobre las variables utilizadas se refieren al promedio entre los años 2010-2014, con la finalidad de incluir un análisis temporal, excepto el índice de facilidad para hacer negocios, que se tomó el único año disponible (2014). Los datos son para todos los países de América Latina y países miembro de la OCDE. Para analizar la relación lineal entre el fenómeno del Estado depredador y el resto de las variables se realiza un análisis de correlaciones, así como un análisis gráfico.

6.5. Resultados

A continuación, se muestran los resultados del análisis de correlaciones:

Cuadro 7. Correlación lineal entre el índice de control de la corrupción y el resto de las variables

Variable	Correlación de Pearson
Índice de derechos de propiedad (DP)	0.927460 [0.0000]
Índice de Estado de Derecho (ED)	0.969268 [0.0000]
Índice de Gini (IG)	-0.697969 [0.0000]
Índice para hacer negocios (IN)	-0.769455 [0.0000]
PIB per cápita (PIBpc)	0.751110 [0.0000]
Índice de calidad Regulatoria (CR)	0.875146 [0.0000]

Fuente: Elaboración propia. El cálculo se hizo a través del programa Eviews 7.

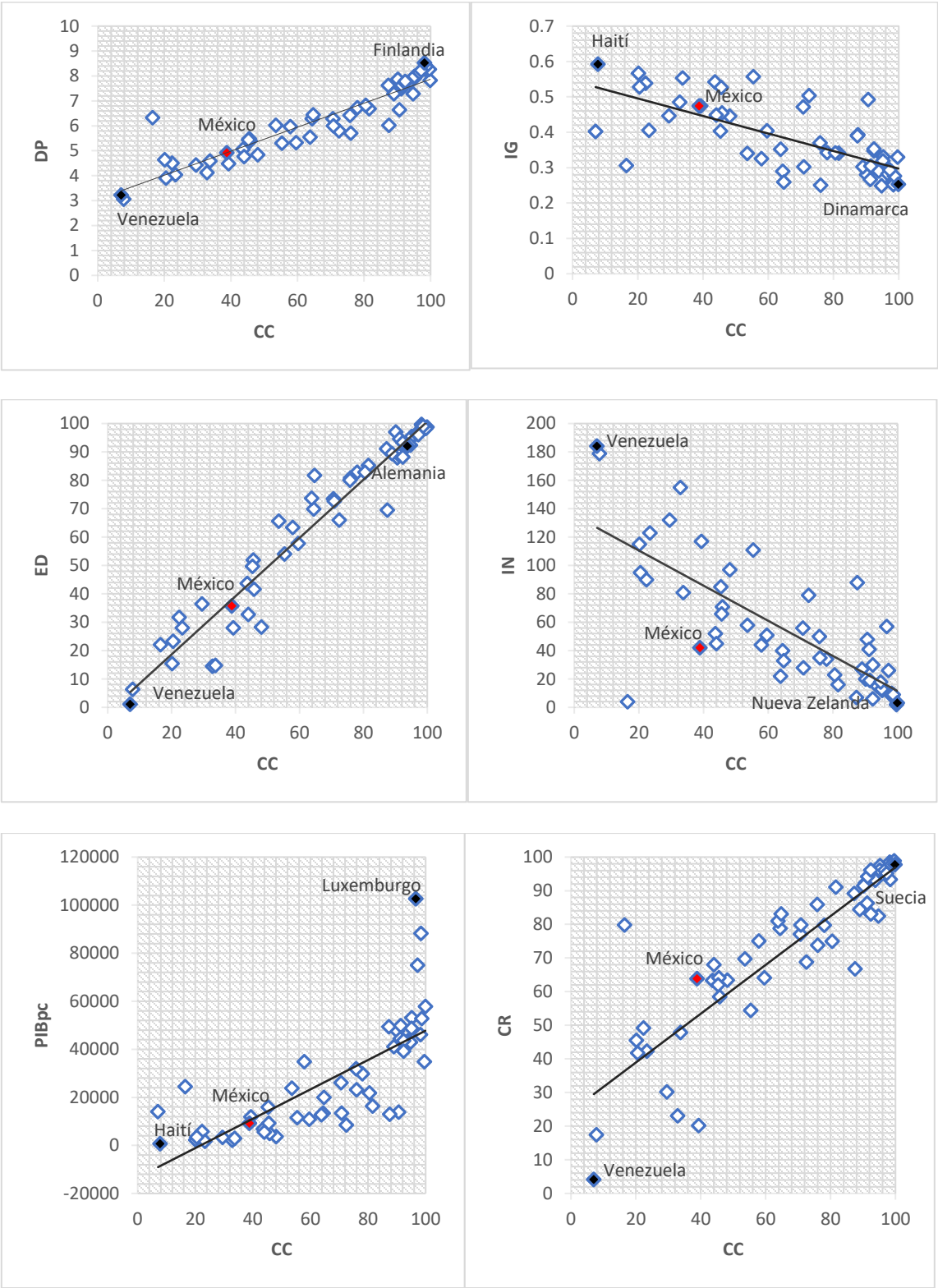
Notas: La correlación es significativa al 99% de confianza.

Las correlaciones señaladas no suponen causalidad; es decir, que una variable se correlacione con otra no implica siempre que una de ellas sea la causa de las alteraciones en los valores de otra. Esta es una limitación interpretativa, que afecta a cualquier estudio de correlación. En este sentido la prueba de causalidad de Granger puede ayudar a mejorar este análisis al determinar la existencia de verdadera causalidad y el sentido de ésta.

Como se observa en el cuadro anterior, el índice de control de la corrupción tiene una correlación lineal significativa con todas las variables seleccionadas. La correlación es positiva con las siguientes variables: índice de derechos de propiedad, índice de Estado de derecho, PIB per cápita y calidad regulatoria. Lo que significa que cuanto mayor es el índice de control de la corrupción (y, por tanto, menor corrupción hay), mayor seguridad y protección en los derechos de propiedad, mayor confianza de los agentes en las reglas y su nivel de acatamiento, mayor es el ingreso generado por habitante y mayor es la capacidad y autonomía del Estado para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo. Por el contrario, la correlación es negativa con las variables: índice de Gini e índice de facilidad para hacer negocios, lo cual significa que cuanto menor es el índice de control de la corrupción (y, por tanto, mayor corrupción hay), existe mayor concentración o desigualdad de los ingresos en los países, y es mucho más difícil realizar negocios o transacciones independientes del compadrazgo.

Una vez analizada la correlación lineal entre el índice de control de la corrupción y el resto de las variables, se presentan los gráficos de dispersión (construcción propia con el programa Eviews 7), que asocian esta problemática con el resto de las variables utilizadas en el análisis.

Gráfica 8. Diagramas de dispersión



Fuente: Elaboración propia con el programa Excel 2016.

A partir de las gráficas anteriores, se pueden resaltar varias ideas esenciales:

- 1) En la gráfica que relaciona el índice de control de la corrupción con la calidad regulatoria, se puede apreciar una relación positiva entre las variables; es decir, en aquellos países donde existe un menor nivel de corrupción también se da una mayor habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo. En esta sección se habló de una visión positiva del Estado, la cual se da cuando los intereses de éste se alinean con el interés nacional, lo anterior sólo es posible cuando el Estado funciona con autonomía de los grupos de interés; es decir, cuando no hay un control de éste por minorías selectas. En este caso puede desempeñar con eficiencia su función; es decir, tiene la capacidad de establecer una matriz institucional inclusiva. Aquí aplica el concepto de autonomía relativa del Estado gobierno en el sentido de que tanto neoclásicos como marxistas han formulado sus teorías con base en una idea de autonomía absoluta del Estado que nunca existió ni existirá en ningún lugar de la tierra ni en cualquier orden sea este consensual o autoritario. En realidad, todo régimen económico monta un escenario donde el Estado gobierno es menos autónomo cuando los cazadores de rentas controlan la cúspide del poder nacional y más autónomo cuando los empresarios innovadores controlan la misma cúspide.
- 2) En la gráfica que relaciona el índice de control de la corrupción con el índice de Gini, como se puede observar, dicha relación es negativa; es decir, en aquellos países donde el peso de la corrupción es menor, existe una menor desigualdad de ingresos en los países. La corrupción es otro de los elementos que acentúa la desigualdad, principalmente cuando existen acciones de Gobierno que promueven los privilegios para algunos grupos. El informe de la organización Oxfam (2016)

titulado: Una economía al servicio del uno por ciento. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema, planteó que, al menos el 50% de las fortunas de los multimillonarios de todo el mundo podrían haberse amasado, al menos en parte, a través de medios no meritocráticos. En la India, el 46% de los multimillonarios han obtenido sus fortunas en sectores que dependen del poder sobre el mercado, la influencia o el acceso preferencial a los permisos. En México, la riqueza conjunta de cuatro multimillonarios ha pasado del equivalente al 2% del PIB del país en 2002 al 9% en 2014. Buena parte de las fortunas de estas cuatro personas procede de sectores que han sido privatizados o que dependen de la adjudicación de concesiones y/o la regulación del sector público. Germán Larrea y Alberto Baillères; por ejemplo, son los dueños de empresas mineras que se vieron beneficiados por este tipo de mecanismos. (p. 21).

- 3) La gráfica que relaciona el índice de control de la corrupción con el Estado de derecho, se puede contemplar claramente una relación positiva entre las variables; lo cual implica que cuanto mayor es la corrupción en un país, menor es el grado de confianza de los agentes en las instituciones. Así pues, la corrupción es un mal que socava la legitimidad de las instituciones democráticas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como al desarrollo integral de un país. Cuando el Estado de derecho es tan endeble, es más probable que existan actos de corrupción a gran escala. Algunos trabajos en este sentido son el de Bresson (2000) y el de Hors (2000).
- 4) En la gráfica que relaciona el índice de control de la corrupción con el índice de facilidad para hacer negocios, como se puede notar, existe una relación negativa. De esta manera, cuando más grande es la corrupción, más difícil es realizar

negocios o transacciones independientes del compadrazgo. La evidencia sugiere que, si en un país existe una competencia más justa y sin privilegios (sin corrupción), más competidores podrían tener la oportunidad de tener éxito por su capacidad y méritos propios.

- 5) La gráfica que relaciona el índice de control de la corrupción con el PIB per cápita muestra una relación positiva; es decir, en aquellos países donde se percibe un menor nivel de corrupción, existe un mejor desempeño económico. Verificando que, los países donde se ejerce el poder público en beneficio de las mayorías o, en otras palabras, cuando el Estado no se mueve en función de los grandes intereses se genera un aumento en el valor del ingreso por habitante.
- 6) Finalmente, en la gráfica que relaciona el índice de control de la corrupción con los derechos de propiedad, como se puede ver hay una relación positiva; es decir, cuando menor corrupción hay, existe una mejor definición de los derechos de propiedad. Pero no se trata de un otorgamiento selectivo éstos (a favor de los grupos de interés), sino de derechos de propiedad eficientes, es decir, ofrecen incentivos para el desempeño competitivo.

7. El rol del Estado en una Economía abierta y cerrada

Hasta este punto del trabajo se ha dicho que no existe un criterio claro sobre las funciones que debe o puede desempeñar el Estado en el plano económico y/o social. Se afirmó que el campo o espacio de acción de éste, dependerá fundamentalmente de su conceptualización dentro de las diferentes corrientes de pensamiento económico, por esta razón se decidió analizar algunos enfoques con la finalidad de entender su concepción de Estado y con ello el rol que le otorgan, y de esta manera aproximarnos a las preguntas que inicialmente se plantearon ¿qué debe hacer el Estado? Y ¿Cómo debe hacerlo?

En macroeconomía existen dos formas de clasificar una economía: abierta y cerrada. En términos generales la primera se refiere a una economía donde los aranceles tienden a cero, se eliminan las barreras al comercio exterior, y se liberalizan los flujos financieros con el resto del mundo, mientras que la segunda consiste en un régimen proteccionista de altos aranceles, barreras a la entrada y reglamentación restrictiva de la IED, dentro de un proceso nacional que prioriza las importaciones al mismo tiempo que relega las exportaciones. Obviamente el papel que juega el Estado en una y en otra es muy distinto. En ambos casos se instrumentan sendas relaciones de comercio exterior. Así, otra forma de rastrear algunas de sus funciones es por medio de esta clasificación.

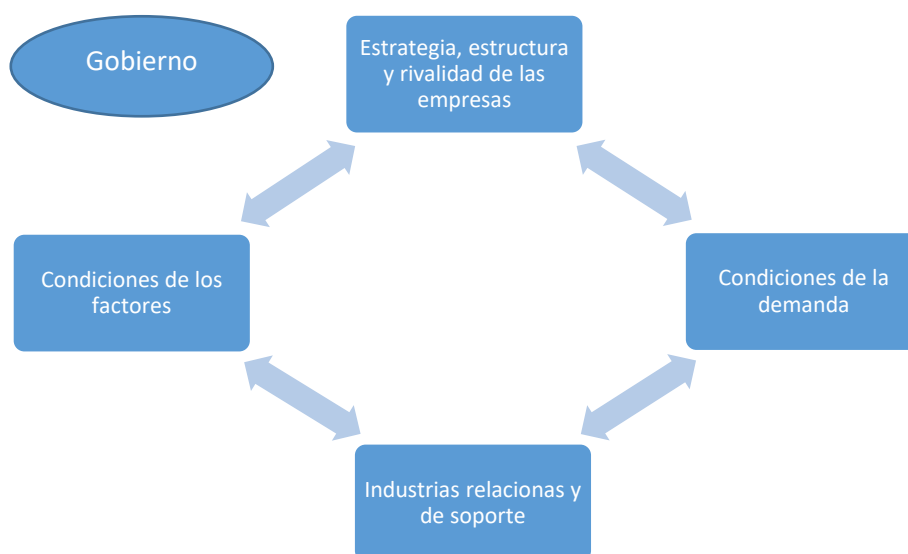
A lo largo del pensamiento económico, existen numerosas propuestas sobre las funciones del Estado (como se ha analizado). Para resumir las más actuales se pueden considerar dos, en macroeconomía abierta, la de Porter como reelaboración de la teoría de la ventaja comparativa dinámica, la cual centra la función del Estado en la promoción de la ventaja competitiva nacional. En economía cerrada, la síntesis neoclásico-keynesiana de Musgrave quien formuló la función de asignación de recursos, la de redistribución del ingreso y la de la estabilidad de precios y del empleo.

La idea esencial o básica del modelo de Porter es que la competitividad no se hereda y tampoco depende de la coyuntura económica, sino que hay que *crearla* con esfuerzo e iniciativa propia. En otras palabras, lo que hace que un país sea exitoso no es la cantidad de recursos que posee, sino lo que hace con ellos; es decir, la capacidad de usar con eficiencia y creatividad los factores productivos. La prosperidad nacional no se hereda, sino que es creada por las oportunidades que brinda un país a sus empresas, porque son las únicas responsables de crear una ventaja competitiva a través de actos de innovación (Buendía, 2013: 61). Porter elaboró un modelo que permite comprender e identificar el proceso que

genera ventajas competitivas internacionales, así como la manera en que los países pueden desarrollar su competitividad; es decir, mejorar la cantidad y la calidad de sus recursos y la capacidad para usarlos con mayor eficiencia.

En este modelo la base de la competitividad o la capacidad para competir se encuentra determinada por la interacción de cuatro elementos: a) las condiciones de los factores; b) las condiciones de la demanda; c) los proveedores y las industrias relacionadas y de apoyo y; d) las estrategias, estructuras y rivalidad de las empresas. A la interacción entre estos cuatro elementos Porter lo denominó: *el diamante de la competitividad*.

Figura 2. El diamante de Porter



Fuente: Porter (1999: 175).

El diamante de Michael Porter es un sistema dinámico mutuamente autorreforzante, ya que el efecto de un determinante depende de los demás. El diamante es un sistema en el que el papel de sus componentes no puede contemplarse por separado, porque como se mencionó anteriormente todos interactúan entre sí, y el desempeño de uno siempre va a beneficiar o a afectar a los otros. Una explicación muy general de cada una de las cuatro categorías del

diamante es la siguiente: 1) *Condiciones de los factores*: la posición de la nación en lo que concierne a mano de obra especializada o infraestructura necesaria para competir en un sector dado; 2) *Condiciones de la demanda*: la naturaleza de la demanda interior de los productos o servicios del sector. Para Porter la composición y carácter del mercado interior suele tener un efecto desproporcionado sobre el modo en que las empresas perciben, interpretan y responden a las necesidades de los compradores; 3) *Industrias relacionadas y de apoyo*: la presencia o ausencia en la nación de sectores proveedores y sectores afines que sean internacionalmente competitivos y; 4) *Estrategia, estructura y rivalidad de la empresas*: las condiciones vigentes en la nación respecto a cómo se crean, organizan y gestionan las empresas, así como la naturaleza de la rivalidad doméstica.

Dado que el diamante de Porter es el sustento de su modelo teórico. Dar una explicación completa y profunda del mismo es una tarea complicada, ya que implicaría esbozar en su totalidad dicha teoría. Lo que se quiere resaltar es el papel que juega el Estado en dicho diamante. El otro factor adicional que complementa el diamante, y al cual se le otorga gran importancia.

Según Alejandro Indacochea (2001: 715), el modelo de Porter sugiere funciones muy específicas por parte del Estado.

- Facilitar y propiciar el desarrollo de la denominada cultura de la competitividad a fin de que sean los mismos agentes económicos los que tomen la decisión y construyan una economía competitiva.
- Proporcionar una visión positiva de lo que se debe hacer como país con un mensaje coherente y congruente del gobierno al futuro.
- Proveer reglas del juego claras que permitan abrir un consenso sobre las líneas maestras de la economía del país.

- Mejorar la calidad y disponibilidad de la infraestructura de servicios básicos para el logro de la competitividad.
- Generar un ambiente que desarrolle la innovación y propicie una mayor competencia de la economía en general mediante incentivos a la inversión para la formación y la capacitación.

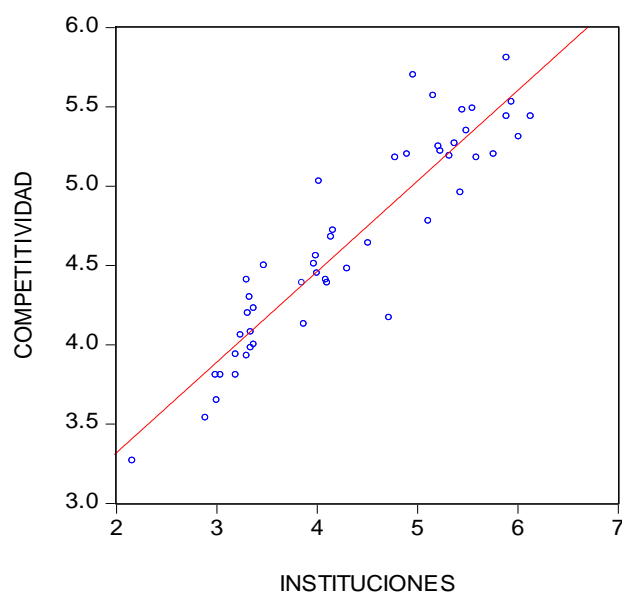
Es decir, en términos generales lo que afirma el autor es que, el sector privado sea el gestor del cambio y el Estado el promotor o facilitador de éste, y los puntos arriba descritos son las tareas pendientes como agente facilitador o habilitador de condiciones favorables para la competitividad.

Si el Estado interviene en la economía, ¿qué tareas debe asumir? Para Porter (1999), el Estado no puede crear sectores competitivos, sólo las empresas mediante actos de innovación lo pueden lograr; por lo tanto, *el papel correcto que debe desempeñar es el de catalizador y estimulador de los determinantes de la competitividad nacional*. Más que colocarlo como un determinante del diamante de la competitividad, éste puede influir positiva o negativamente sobre los cuatro determinantes de la competitividad nacional (Buendía: 2013: 71).

Pero dado que *la ventaja competitiva se adquiere, se conserva o se pierde*, el Estado sí debe intervenir en la economía mediante políticas públicas. Un estilo de intervención estatal orientado al fortalecimiento de los sectores competitivos, *creando un clima que permita a las empresas ser capaces de desarrollar, crear y mantener la ventaja competitiva a largo plazo*. Pues el bienestar individual no proviene solamente de las transacciones realizadas en el sector privado, sino que también se complementa positivamente de bienes y servicios proporcionados por el Estado como infraestructura económica, instituciones, educación, salud, entre otros (Ídem).

En efecto, una de las principales obligaciones del Estado es la de suministrar el marco institucional (reglas del juego) dentro del cual los individuos, las empresas y los gobiernos interactúan para generar ingresos y riqueza en la economía. El Estado es una pieza fundamental para que se realicen los intercambios; sin embargo, el papel que juegan las instituciones va más allá del marco legal. La actitud del Estado hacia los mercados, las libertades y la eficiencia de sus operaciones son también muy importantes: la excesiva burocracia, la reglamentación excesiva, la corrupción, la deshonestidad en los contratos, la falta de transparencia y honradez, y la dependencia política del sistema judicial impone importantes costos económicos para las empresas y retrasa el proceso de desarrollo y de la creación de ventaja competitiva (WEF, 2010: 4).

Gráfica 9. Puntuación en Competitividad e Instituciones, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de The Global Competitiveness Report 2016-2017.

Nota: Los datos son para todos los países de América Latina y países de la OCDE.

La Gráfica 9 muestra la relación entre el ranking institucional y la competitividad nacional. Se observa que hay una relación positiva entre las variables, lo que quiere decir que mientras mejor funcionamiento institucional se tenga, mayor competitividad. Es decir, es una

condición necesaria que los países tengan Estados eficaces en la creación y respeto a las instituciones, ya que éstos tienden a crear un ambiente propicio para desarrollar sectores competitivos.

Lo anterior en economía abierta, pero si se habla del papel del Estado en economía cerrada las funciones son otras. El autor que formuló algunas de sus funciones bajo esta característica es Richard Abel Musgrave, en su libro *Teoría de la Hacienda Pública* publicado en 1968. Según este autor, se deben considerar tres funciones principales dentro del sector público.

1. La función de satisfacer las necesidades públicas (asignación de recursos).
2. La función de redistribuir la renta nacional.
3. La función de contribuir a la estabilización económica.

Dicho autor, le otorga a la acción gubernamental un papel cada vez más amplio en materia de política económica y social; por ejemplo, resalta la idea de provisión de bienes y servicios públicos destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad, al logro de una distribución más equitativa de la riqueza y, por último, a implementar acciones tendentes a suavizar las fluctuaciones cíclicas de la economía de mercado.

La primera tarea o función de la acción gubernamental que Richard Musgrave resalta es la de la rama de asignación. El rol que juega el Estado en esta área es el de ajustar de manera apropiada las asignaciones hechas por el mercado, pues según el autor existen casos particulares donde el mecanismo de mercado no funciona con eficiencia (no garantiza resultados óptimos) en esta rama (Musgrave, 1968: 6); por ejemplo, cuando por razones institucionales, la organización de la industria impide la libre entrada, de modo que la asignación difiere de la que prevalecería en condiciones de competencia perfecta, este es el caso de un monopolio. No obstante, según él, la regulación de la competencia no es un asunto

de primer orden de la acción gubernamental en esta rama, por lo que esta tarea sólo entra de manera indirecta en el aspecto de la asignación, ya que este asunto generalmente se le hace frente por medio de legislaciones destinadas a controlar la organización industrial o a regular las políticas de precios y de producción de las empresas. La función que más le preocupa a Richard Musgrave en esta rama, es la que se refiere a los bienes denominados públicos o sociales. La intervención gubernamental en este asunto se puede dar de dos formas: por un lado, se puede hacer uso de medidas impositivas y/o subsidios, o simplemente reglamentaristas, destinadas a organizar la actividad privada de manera más eficiente. La otra forma de intervención es el control directo por parte del Estado en la producción de bienes y servicios públicos (Ibidem, 6-17). Esta primera función que el autor le otorga al Estado coincide con el enfoque ortodoxo de la economía del bienestar.

La distribución en una economía de mercado según dicho autor depende de cierto número de factores que incluyen las leyes de la herencia, la distribución innata de talento, la disponibilidad de oportunidades educativas, la movilidad social y la estructura de los mercados (Ibidem, 18). Como consecuencia de estos factores tienen lugar múltiples escenarios de distribución de la renta con grados variables de igualdad o desigualdad. Sin embargo, cuando la gran mayoría tiene la percepción de que dicha distribución es no equitativa en uno o varios aspectos sociales, entonces es justificable la intervención pública para corregir escenarios dominados por la inequidad. El autor menciona que debe encontrarse un método adecuado para realizar la corrección al estado de la distribución; es decir, un procedimiento que no interfiera en el funcionamiento eficiente del mercado. Él propone varias formas para instrumentar el ajuste deseado. 1) *Un sistema de impuestos y pagos de transferencias* que combina la imposición progresiva a la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a aquellos de menor renta; 2) la distribución se puede realizar

por medio de *un mecanismo de impuesto progresivo-gasto redistributivo* para la financiación de los servicios públicos (educación, vivienda, salud, etcétera.) que beneficien particularmente a las familias de bajos recursos; 3) Finalmente, la redistribución también se puede dar a través de un sistema de *impuestos al consumo de bienes de lujo* realizado por las clases de altos ingresos, combinado con *un programa de subsidio a los bienes de primera necesidad* (Ibidem, 19-22).

Por último, la tercera función por parte del Estado que manifiesta Richard Musgrave es la de estabilización, según él, la función de dicha rama es la de mantener un alto nivel de utilización de los recursos y un valor estable de la moneda (Ibidem, 23). El razonamiento es el siguiente: una economía libre; es decir, una economía que no se encuentra controlada tiene fluctuaciones más o menos pronunciadas en los precios y en el empleo; o sea, existe una tendencia a corto plazo para que surjan desajustes que conduzcan al paro o a la inflación. Así, es de suma importancia la *intervención pública en forma compensatoria* para mantener un nivel de empleo estable cuando la actividad económica decaiga y, por otra parte, para mantener el nivel de precios cuando la demanda exceda la oferta disponible. El papel que juega la política fiscal expansiva o restrictiva es fundamental según sea el caso para lograr la estabilidad (Ibidem, 23-28). Esta última función del Estado que propone el autor es de inspiración keynesiana.

8. El papel de la iniciativa privada en la eficiencia adaptativa

8.1. El papel del empresario como promotor de la innovación

Actualmente el tema de la innovación y el cambio tecnológico adquiere una dimensión de primer orden en el desenvolvimiento, crecimiento y desarrollo competitivo de un país. Así, se plantea en el análisis económico a la innovación como centro explicativo de la evolución

económica. Si ésta es el centro explicativo de la *transformación*, la pregunta es: ¿De dónde proviene la innovación?

La teoría económica ortodoxa se caracteriza por tomar en cuenta al individuo como motivo y causa del cambio, aunque lo hace con base en el individualismo metodológico. Al dotarlo de supuestos como el de *agente representativo* (tomador típico de decisiones), y codificarlo, al hacerlo un *aceptador de precios*, entendiéndolo como aceptador del *statu quo* (Berumen, 2008). No obstante, existen otras corrientes teóricas de corte heterodoxo que dotan al individuo con otro tipo de facultades. Por ejemplo, según (Ibidem: 76-77) la corriente neoschumpeteriana considera que:

- Los humanos están dotados de inteligencia y voluntad propia; por tanto, la voluntad y acción individuales siempre subyacen a toda acción colectiva, política o de mercado.
- Los humanos tienen la necesidad de variedad y de cambio. Esto mismo nos lleva a la irrepetibilidad de situaciones, personas e instituciones.
- Las personas son mucho más que nodos de relaciones: son la causa y objetivo último de tales relaciones. A la vez, no son Robinson Crusoe (aislados e imperturbables). En realidad, son seres sociales con capacidades racionales.

La teoría neoschumpeteriana hace una diferencia importante entre los siguientes actores: empresario, administrador y capitalistas, pues según esta corriente sus fines son diferentes. El capitalista posee recursos económicos que pueden ser utilizados para invertir en alguna actividad, el pago a su inversión está dado por la tasa de interés y su objetivo es obtener el mayor rendimiento posible de su inversión. El administrador es un asalariado, y su objetivo es simple, él trata de maximizar su sueldo y su seguridad en el empleo. Por lo tanto, a estos dos actores por encima de todo, sólo les interesa mantener

el *statu quo*, porque eso les da seguridad y permanencia. Lo crucial es que según está corriente de pensamiento, *si estos dos agentes predominan en la estructura de una empresa cabe sólo esperar innovaciones incrementales, no innovaciones radicales* (Ídem).

Sin embargo, existe un agente que es completamente diferente a los dos anteriores, éste es el empresario innovador, su fuente de ingresos es la ganancia extraordinaria, esto es la ganancia por encima de la media lograda por la industria y región en la cual se ubica la actividad. Se trata de un ingreso residual, que se deriva de un comportamiento superior o un castigo a una actividad inferior a la media, es decir, la ganancia extraordinaria funciona como un incentivo o un estímulo a un comportamiento pro innovador. O sea que, para lograr un rendimiento superior a los competidores, el empresario tiene que intentar lo nuevo, algo completamente diferente a sus competidores. Dicho agente no puede ser pasivo, debe ser enemigo del orden establecido, del *statu quo*, del *ceteris paribus* y del equilibrio. Es justo en este punto donde la teoría neoschumpeteriana rompe con la teoría neoclásica y se acerca a la teoría institucional.

La teoría neoschumpeteriana no concuerda con el pensamiento de la teoría neoclásica, la cual equipara la competencia con la ausencia del poder en el mercado (Chang, 1996: 162). Por contraste, dicha teoría se basa en una noción de competencia diferente. Esta noción alternativa constituye un proceso de creación de nuevos productos mediante la generación de conocimientos nuevos (innovación). En este mundo, el poder de mercado es tolerable o se justifica porque la utilidad adjunta de monopolio proporciona incentivos para innovar, así como para hacer disponibles recursos adicionales para la innovación. No obstante, el poder de mercado y los comportamientos anticompetitivos afines no pueden de ninguna manera justificarse sino conducen a la innovación. La idea

crucial de esta corriente de pensamiento es que considera la generación de conocimientos nuevos como la esencia de la competencia; es decir, la existencia de posiciones monopolísticas no excluye la competencia. La lucha competitiva que resulta relevante es la que se explica mediante la introducción de innovaciones. Este tipo de competencia es mucho más eficiente que la de la teoría ortodoxa (que se explica mediante reducciones de precios), debido a que opera no únicamente cuando tiene lugar de modo efectivo, sino también cuando es una permanente amenaza.

No es que la teoría neoschumpeteriana haya descubierto el hilo negro de las cosas, esta idea de competencia fue retomada de Schumpeter pues él afirma que el capitalismo es por naturaleza una forma o método de transformación. El impulso fundamental que pone y mantiene en movimiento a la máquina capitalista es el proceso de destrucción creativa (Schumpeter, 1968: 120). Para Schumpeter, el tipo de organización industrial juega un papel protagónico y teoriza acerca del monopolio o las prácticas monopolistas como la forma de ordenación industrial más conveniente para la proliferación de innovaciones y su subsecuente *destrucción creadora*. Estas empresas son agresivas por naturaleza y manejan el arma de la competencia con verdadera eficacia (Ibidem, 127). Schumpeter reconoce en este tipo de estructura de mercado un mayor grado de desarrollo tecnológico que conllevaría a mayores innovaciones. Sin embargo, no deja de revisar detalladamente los problemas de este tipo de estructura, en cuanto a la libre competencia, la eficiencia de la dinámica económica y el futuro mismo de la estructura capitalista, el cual se vería minado por este tipo de ordenación empresarial.

Según (Berumen, 2008: 77), las habilidades características del empresario son: 1) ver de forma distinta lo que todo el mundo ve de forma ordinaria, incluyendo el convertir las adversidades y fracasos en oportunidades; y, 2) convencer a otros de que su idea es

factible y entusiasmarlos lo suficiente como para intentar demostrar en el mercado que esa idea es factible. De acuerdo con (Schumpeter, 1967: 77), las funciones del empresario innovador son cuatro:

- Introducir nuevos productos o servicios al mercado.
- Encontrar nuevos mercados para los productos o servicios existentes.
- Introducir nuevos procesos de producción, comercialización o administración en las empresas.
- Encontrar nuevas fuentes de abastecimiento.

Recapitulando, el factor causal del cambio de acuerdo con Schumpeter y seguidores es la innovación, la cual en términos generales se define como hacer las cosas de forma diferente en el ámbito de la vida económica. La innovación es la actividad o la función de un conjunto particular de individuos llamados *empresarios*. ¿Cuáles son las características del empresario? En primer lugar, por supuesto, apreciar las posibilidades de una innovación; pero más importante aún, el empresario debe de ser capaz de superar las resistencias psicológicas y sociales que se interponen en el camino de hacer nuevas cosas. Dicho rápidamente, debe poseer las cualidades de líder. Es decir, dicho análisis está diseñado para mostrar que sin empresarios se tiene una economía estacionaria (Schumpeter, 2010: 19).

Desde hace tiempo, Schumpeter designó a la innovación como la variable estratégica de la evolución económica adoptando un enfoque evolutivo que también emplean los institucionalistas. Ante la evolución hacia la economía numérica del presente, la destrucción creadora de este autor es el proceso esencial del crecimiento económico. La corriente neoschumpeteriana surge como una alternativa a los neoclásicos ortodoxos o keynesianos, particularmente con respecto al crecimiento. Consideran que la innovación y el comportamiento del empresario desempeñan un rol estratégico en la economía y que es

decisiva la interacción entre las empresas, el sector financiero y las instituciones para sostener o incrementar el ritmo del crecimiento económico en las economías de producción competitiva. Los neoschumpeterianos son evolucionistas tanto como los institucionalistas, por lo que aplican esta lente analítica a las economías rezagadas competitivamente porque carecen de una masa estratégica de empresarios innovadores. En mis posibilidades de información, algunos de los trabajos más divulgados de autores neoschumpeterianos son: Aghion y Howitt (1998); Dosi, Freeman, Nelson y Silverberg (1998); Foray (2001); Freeman y Louca (2002); Dosi (1991), entre otros.

8.2. Cultura emprendedora vs cultura rentista

Dicho lo anterior, hay que puntualizar algunas ideas importantes. En la sección pasada se argumentó que el Estado a través de la matriz institucional determina el régimen de apropiación por medio de un determinado cuerpo de derechos de propiedad, dictados o respaldados por el grupo en el poder. Lo cual no es un asunto coyuntural, porque los derechos de propiedad surgen de convenciones sociales duraderas residentes en el contrato social. Por qué es importante volver a mencionar lo anterior. Hasta ahora sólo se ha mencionado que el Estado puede ser el principal obstáculo del cambio, si sus intereses se encuentran por encima del interés nacional. Es decir, hasta ahora sólo se ha enfocado el problema desde un sólo ángulo, aunque de forma implícita podría entenderse el otro elemento retardador del cambio es necesario profundizar en este tema.

En el punto anterior, se dijo que el desenvolvimiento y competitividad del sistema económico capitalista radica esencialmente en el rol del *empresario innovador*. La capacidad de transformación o cambio se fundamenta en ese carácter de sus empresarios. Para la corriente schumpeteriana, el *rol empresarial* significa una búsqueda permanente de innovaciones que se traducirán en una expansión de la actividad económica. El *empresario*

schumpeteriano es aquel que muestra esos rasgos innovadores que caracterizan a los pioneros. Lo que está detrás de ese tipo particular de conducta es la ganancia extraordinaria que funciona como un incentivo o un estímulo a un comportamiento pro innovador.

No obstante, el empresario puede no mostrar este tipo de comportamiento; es decir, el aliciente de la ganancia extraordinaria siempre está presente, pero puede que el empresario no siempre asuma su rol empresarial (a través de la innovación) para conseguirla. Si eso sucede, entonces estará en el extremo opuesto. En este otro extremo los empresarios asumen comportamientos *rentistas*, en el sentido de la búsqueda de ganancias extraordinarias, pero con la característica de que esta búsqueda de beneficios no se explica por la capacidad innovadora sino por otro tipo de medios diferentes; por ejemplo, el cabildeo político; tales como: legislaciones favorables a determinados sectores.

Según (Zeppernick, 1987: 70-71), ciertas participaciones del Estado alientan a buscar una ventaja específica como puede ser una licencia de exportación, un subsidio, una regulación que impide el ingreso de posibles competidores a los mercados, una asignación de divisas y créditos, un casi monopolio y un permiso de construcción. A este fenómeno se le conoce como la problemática del *rent seeking*, el cual se genera cuando el empresario comienza a buscar sistemáticamente ventajas otorgadas por el Estado. Incluso puede resultarle más beneficioso seguir exigiendo promoción estatal e invertir considerables recursos económicos en actividades de cabildeo político en vez de concentrarse en generar innovaciones. O sea, resulta más rentable para los empresarios tratar de encontrar ganancias extraordinarias en espacios creados por el Estado, sin la necesidad de llevar a cabo nuevas combinaciones que generen su ganancia.

Ahora es posible entender que el freno al proceso de transformación o de cambio, no sólo está representado por el Estado, sino que el empresario también juega un papel crucial en este proceso. El Estado puede ofrecer una visión del futuro de la economía coherente y darle a esa visión una realidad institucional eficiente, lo que implicaría entre otras cosas definir y estructurar los derechos de propiedad a favor de actividades productivas y en contra de las rentistas; de diseñar, establecer y reforzar las instituciones que desalientan y castigan el comportamiento oportunista. Es decir, el Estado puede ofrecer una nueva estructura de coordinación (alterar la matriz institucional), pero esta nueva estructura requiere a su vez una nueva estructura de derechos de propiedad, lo cual puede dar como resultado una reducción inaceptable de los beneficios económicos que gozaban ciertos empresarios con la antigua estructura. Si esto sucede, los que pierden privilegios tratarán de movilizarse contra los nuevos arreglos institucionales y a veces tendrán éxito (Chang, 1996: 73).

Si se enfoca el problema desde el ángulo contrario habría algunos empresarios innovadores o schumpeterianos dispuestos a correr riesgos y explotar su innovación y por medio de ésta subir la escalera social (*movilidad social*). En cambio, el mismo emprendedor en una estructura de coordinación dominada por los efectos de los grupos de interés (élites empresariales), encontrará barreras de entrada que le impedirían acceder al mercado, de tal modo que la economía no vería su innovación y éste no podría subir en la escalera social. Expuesto esto, resulta más claro razonar el problema del cambio institucional. El freno para la transformación puede provenir de un Estado rapaz o depredador (que para North es su tendencia natural), o de un grupo reducido de empresarios rentistas que obstaculizan la entrada de otros empresarios quizá innovadores a ciertos sectores. Pero dado que el Estado depredador implica que este no puede actuar con autonomía o independencia de los grupos de interés; el freno al cambio institucional proviene hasta cierto grado de ambas partes:

Estado y empresarios; éstos últimos junto a los altos funcionarios del Estado tratarán de ignorar, desvirtuar o transgredir la nueva estructura de coordinación (establecimiento de instituciones formales) si las nuevas reglas atentan contra sus beneficios económicos (economía informal).

La eficiencia adaptativa se refiere a una condición permanente por medio de la cual la sociedad cambia o modifica sus instituciones a medida que se generan nuevos problemas. El artífice de este cambio se encuentra en manos del Estado que por definición constituye el único agente que puede representar el interés de la sociedad en su conjunto. En el otro extremo se encuentra la iniciativa privada que propenderá a la eficiencia adaptativa por medio de la innovación y de su participación en el mercado político en función de intereses inclusivos. Así, si existe un Estado promotor del desarrollo; es decir, que sus intereses se encuentren alineados con el interés nacional y si la iniciativa privada genera innovación e intereses inclusivos, entonces lo más probable es que exista eficiencia adaptativa. Pero si no existe flexibilidad en las variables exógenas y endógenas que generan el cambio, porque las reformas se perciben como amenazantes por parte de los altos funcionarios del Estado y los empresarios privados, estos agentes inducirán rigidez institucional para neutralizar el proceso de transformación y por ende no habrá eficiencia adaptativa.

9. Tensión entre instituciones formales e informales

North (1993) plantea que, la diferencia entre reglas formales e informales es marcada, en un extremo se encuentran las leyes escritas y, en el otro, códigos de conducta y convenciones que provienen de costumbres, tradiciones y en general de lo que se conoce como cultura (North, 1993: 17). Las reglas formales incluyen generalmente reglas políticas y económicas. Éstas se expresan cotidianamente en el tipo de contratos que realizan los particulares, por lo que éstos reflejan la estructura de derechos de propiedad de una sociedad; es decir, reflejan

la matriz vigente de incentivos-desincentivos y especifican el conjunto de oportunidades que pueden adquirir los agentes económicos.

La función de las reglas informales es proveer orden y estabilidad al intercambio cooperativo. Son adoptadas y auto ejecutadas por los propios agentes sin la necesidad de que una autoridad central asuma la responsabilidad de su ejecución. La matriz institucional actúa como un entorno social compuesto por reglas formales y normas informales que induce ciertos patrones de aprendizaje. Una de las características esenciales y principales de las instituciones (en mayor grado de las formales) es el *mecanismo por medio del cual se exige su cumplimiento*. En la mayoría de los casos las reglas formales gobiernan el mecanismo de cumplimiento, y la institución formal es claramente la que funciona, pero no siempre sucede así. El problema de la tensión entre instituciones formales e informales puede provenir de dos vías: 1) las leyes no siempre cuentan con legitimidad jurídica; 2) la presencia de reglas alternativas.

La primera razón ocurre cuando lo que mandan las leyes o lo que dictamina una autoridad es obedecido. Para ello, la norma emitida debe contar con los atributos de validez, justicia y eficacia, que implican que la ley sea promulgada por un órgano o autoridad competente; sea justa, razonable y equitativa. Y, por otro lado, que los individuos la sigan, la acaten y la cumplan. Es decir, la tensión entre instituciones formales e informales puede resolverse en la medida en que las reglas cuenten con una mayor legitimidad jurídica. La otra problemática es la presencia de *reglas alternativas*, a menudo denominadas informales. Estas reglas alternativas cuando existen rempazan, condicionan o afectan de alguna manera la validez de las instituciones formales. En este punto se ha identificado el déficit en materia de *rule of law* (Estado de derecho) como uno de los problemas claves. Las instituciones formales pueden generar diferentes incentivos según sean las informales; es decir, las instituciones

informales condicionan la evolución de las formales, ya que generan resistencias a la aplicación de leyes y medidas de política económica. Los dos puntos anteriores se encuentran relacionados el uno con el otro.

Las instituciones informales son relevantes para regular las relaciones políticas y económicas, ya que el grado de cumplimiento de las normas, los valores y códigos de conducta, condicionan la aplicación e interpretación de las normas y configuran más allá del contenido de éstas, lo que es permisible o no en las relaciones humanas. Son, por tanto, instituciones formales la Constitución, las leyes, reglamentos y otras disposiciones, pero también los contratos privados creados por iniciativa privada. Y son instituciones informales, el grado de cumplimiento de las normas y contratos, los sesgos en los que incurren los que tienen la función de aplicar las normas o de gestionar aspectos de la vida pública y las irregularidades cometidas por esas mismas personas (Sebastián, Serrano, Roca y Osés, 2008: 1).

El análisis de las reglas informales debe hacerse con detenimiento, ya que como éstas generalmente no se encuentran por escrito, se corre el riesgo de que el concepto se convierta en *tautológico*, en una categoría residual para explicar toda regularidad empírica que no pueda ser justificada de otro modo, sin una definición precisa, las instituciones informales seguirán siendo fundamentalmente insatisfactorias como variables explicativas. Lo que se quiere resaltar en esta sección, es que la connotación de informal se usa en el sentido arriba mencionado; es decir, la existencia de *reglas alternativas*, este tipo de reglas (informales) cuando existen, rempazan, condicionan o afectan de alguna manera la validez de las instituciones formales.

En este trabajo no se usa una connotación tautológica del término. Para poder explicar la influencia que tienen las reglas informales sobre las formales se enunció en el capítulo anterior una definición de economía informal entendida como una lógica de acción de los agentes económicos que busca ignorar, evadir, desvirtuar o transgredir el conjunto de normas establecidos por una sociedad; es decir, un comportamiento informal promovido por las convenciones; o sea, hábitos y costumbres propias de una sociedad de suspicacia que promueve el oportunismo contractual (Martínez, 2010: 128-129). El comportamiento oportunista que vulnera el contrato social (Constitución) y el imperio de la ley, es especialmente alto en esta situación.

La idea que se quiere puntualizar es la siguiente: se mencionó que la institución que juega un rol crucial en la actividad económica son los derechos de propiedad que definen la capacidad para apropiarse del excedente económico. No obstante, hay que señalar que dentro del régimen de propiedad capitalista caben múltiples variantes y estructuras de los derechos de propiedad que determinan el régimen de apropiación. Lo relevante es que la estructura de derechos de propiedad puede ser trastocada tanto por altos funcionarios del Estado como por empresarios privados (a través de modos informales y también formales) para maximizar las rentas económicas de grupos específicos. El problema radica en el poder de determinadas personas o grupos para sesgar el resultado de las instituciones o alterar su contenido.

Hay relaciones obvias entre instituciones formales e informales. Una determinada norma regulará de forma diferente las relaciones humanas dependiendo del grado de su cumplimiento. La calidad de la institución formal dependerá de lo creíble que resulten las normas sobre cuyo cumplimiento tiene que pronunciarse y del grado en el que los códigos de conducta imperantes consideren lícito o ilícito determinados incumplimientos. Las consecuencias de determinadas normas sobre la conducta de los ciudadanos no serán las

mismas si son anónimas y gestionadas con transparencia y equidad, que si existen importantes sesgos a favor de grupos determinados (Sebastián, 2008 et al.: 1).

Para lograr el desarrollo competitivo es necesario que las instituciones informales sean compatibles o acompañen en el buen sentido a las formales para que estas últimas funcionen correctamente. La calidad institucional determina a su vez los costos de transacción, aunque en la medición de estos costos no figuren muchos y muy variados aspectos informales. Generalmente los cambios institucionales a nivel formal se enfrentan a un rezago de las instituciones informales. Las instituciones formales y las informales se *influyen mutuamente* y ambas determinan los incentivos para innovar, así como los costos de transacción y, por lo tanto, el desarrollo competitivo.

Una estructura institucional eficiente es aquella donde existe un respeto a los derechos de propiedad, la ausencia de corrupción, calidad de la burocracia, cumplimiento permanente de la ley, facilidad para hacer negocios, la existencia de competencia en todos los sectores de la actividad económica, entre otros. No obstante, para tener una estructura institucional eficiente no basta sólo con un cambio en las instituciones formales (leyes), es una condición necesaria pero no suficiente. Los cambios muchas veces parecen confiar únicamente en la modificación del marco legal, lo que impacta las instituciones formales, pero deja sin cambio a las informales. Sin embargo, también se pueden lograr cambios profundos con pocas modificaciones legales; ya que existe la posibilidad de que haya leyes que ni siquiera sea necesario modificar, bastaría que quienes están encargados de aplicarlas, lo hagan correctamente (*enforcement*) y no bajo reglas alternativas (informales).

9.1. Las instituciones y su percepción

Las instituciones económicas configuran los incentivos de los agentes. Los individuos toman decisiones respecto a crear empresas, invertir, *innovar*; no obstante, dichas decisiones se encuentran condicionadas por las regulaciones existentes; es decir, por la seguridad y confianza que les brinda la estructura institucional. Si perciben que es posible generar un mayor rendimiento individual en actividades que sean ineficientes (improductivas) pueden decidir esa vía frente a actividades creadoras (innovadoras). Como se dijo en la sección anterior, *el rol empresarial*, y en particular el carácter innovador de estos agentes implica una apuesta por ganancias extraordinarias. Por ello la seguridad jurídica, entendida en términos muy amplios, es crucial para que existan ese tipo de actividades innovadoras. Es necesario que las normas o leyes se hagan cumplir sin distinción, que exista la confianza de que los que tienen la función de aplicar distintos aspectos de éstas lo vayan a hacer con limpieza y sin sesgos. Es necesario que exista una cultura de cumplimiento de contratos y acuerdos, porque los incumplidores reciben la censura social y la acción correctiva de la justicia.

El punto por resaltar es que las decisiones productivas de los agentes económicos pueden estar limitadas por la realidad institucional. Si los agentes perciben que las reglas del juego permiten un beneficio mayor a un menor riesgo acercándose al poder que emprendiendo actividades innovadoras, tenderán a elegir la primera opción. Si el conjunto de normas y regulaciones hacen más probable un mayor beneficio privado en actividades no creadoras de riqueza (rentistas) que en actividades productivas (innovadoras) se estarán creando incentivos en contra de la inversión productiva y de la innovación.

En la primera sección de este capítulo se habló del rol o papel del Estado en la economía, se dijo que éste no tenía una función preestablecida en la economía de mercado, y que dicho rol o espacio de acción depende fundamentalmente de la conceptualización que se tiene de él en las diferentes corrientes de pensamiento. Se señaló que una variación particular de la economía neoclásica (economía del bienestar), le atribuye la función de actuar para solucionar fallas de mercado; por ejemplo, barreras a la entrada, estructuras poco competitivas. También se dijo que la teoría institucional concuerda en que el Estado actúe ante las distorsiones en el mercado, pues estos entorpecen la dinamización de la economía. Sin embargo, otorgarle un papel tan limitado es no reconocer el fondo de los problemas. Lo que se señala ahora es más importante aún, pues los obstáculos a la dinamización de la economía no sólo provienen de las imperfecciones en los mercados, sino también de *fallos institucionales*, los cuales pueden ser aún más graves. Pues la definición selectiva de la estructura institucional, la presencia de sesgos en las decisiones de los reguladores a favor de otras empresas, el incumplimiento frecuente de leyes y contratos puede, simplemente, desincentivar la puesta en marcha de actividades productivas. Por otra parte, algunos fallos de mercado y la intensidad de muchos de ellos son la consecuencia directa de una mala calidad institucional. Un aporte esencial de la Escuela de la Elección Pública para cualquier analista con cualquier perfil ideológico es haber destacado los fallos del gobierno.

Hay pocas dudas de que el factor de la calidad institucional es un elemento muy importante para un buen funcionamiento económico, pero más que las instituciones mismas, lo decisivo es cómo las perciben los agentes económicos, los empresarios fundamentalmente. Al fin y al cabo, estos agentes tomarán sus decisiones en función de esa percepción. Y cómo las perciben dependerá en gran medida de lo que se conoce como instituciones informales:

la confianza que tengan sobre el grado de cumplimiento de normas y acuerdos y sobre la limpieza de la práctica reguladora (Sebastián, 2008 et al.: 19-20).

En la sección 1.7 y 1.8 se habló del Estado como un freno para el desarrollo, en esas secciones se hizo un análisis empírico para demostrar como la acción estatal junto con los grupos de interés pueden frenan el cambio institucional. Los indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, como el que refleja el estado del Control de la Corrupción o el Estado de derecho (*Rule of law*), se refieren fundamentalmente a instituciones informales en cuanto que reflejan el grado de limpieza de las regulaciones y el grado de cumplimientos de leyes y contratos en cada país. Y como se demostró, estos juegan un papel relevante en el proceso de cambio institucional.

Cuadro 8. Estructura legal en México

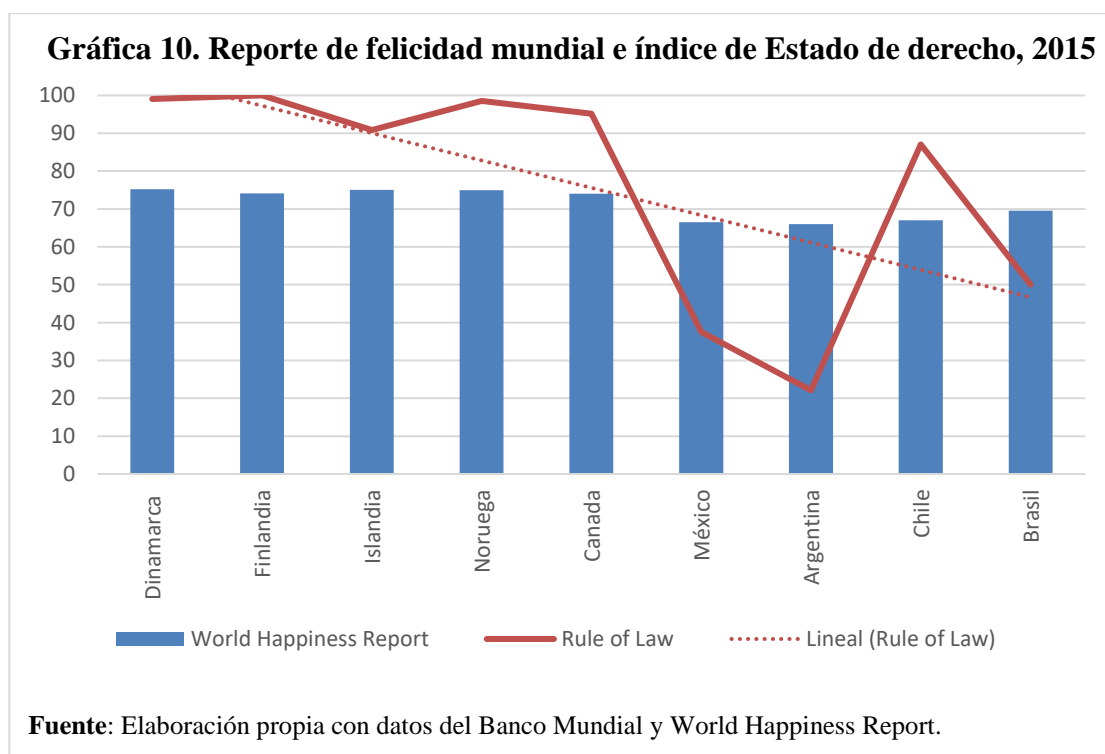
Estructura legal	1995	2000	2005	2014
Independencia de los jueces	3.88	3.34	4.41	3.62
Imparcialidad de los tribunales	5.05	5.18	3.85	3.43
Aplicación legal de los contratos	5.39	5.66
Injerencia militar en el Estado de derecho y la política	5.4	5	7.5	5
Ley y orden (integridad del sistema legal)	6.96	3.33	5	2.5
Sistema legal y derechos de propiedad	5.3	4.25	4.96	4.24
Pagos adicionales/sobornos/favoritismo	3.13

Fuente: Economic Freedom of the World.

En el cuadro 7 se puede observar la estructura legal de México; es decir, se muestran indicadores importantes del sistema judicial, los cuales señalan que, si bien no se han estancado, éste se ha venido deteriorando de acuerdo con el Economic Freedom of the World. La calificación (en una escala de 0 a 10) que obtiene el sistema legal en México es considerablemente bajo, pues es menor a 5 en la mayoría de los indicadores. Pero lo que más llama la atención es que el sistema legal mexicano no ha mejorado. No hay jueces más independientes, los tribunales son incluso menos imparciales, la integridad del sistema legal

cayó, la protección a los derechos de propiedad se ha debilitado, la aplicación legal de los contratos ha empeorado, el sistema legal de México aparece como uno de los más sobornables. Permanecen añejas deficiencias que no han sido resueltas, como una amplia corrupción e impunidad, las cuales son parte de la cultura de la legalidad en México.

Lo anterior es suficiente para argumentar a favor de la reforma judicial en México, pues es evidente que esta reforma constituye un prerequisite indispensable para, en principio, garantizar la vigencia real del Estado de derecho y además para promover nuevas actitudes entre los mexicanos en lo relativo a las normas jurídicas y la legalidad. Lo anterior también es evidencia de la gravitación de la economía informal que invalida cualquier medida limitada al ámbito formal de la economía.



En la gráfica 10, se puede observar el World Happiness Report 2015, que clasifica a 156 países por sus niveles de felicidad, dicho indicador refleja el creciente interés global en utilizar la felicidad y el bienestar subjetivo como indicadores primarios de la calidad del desarrollo humano; por otra parte, también aparece el índice de Estado de derecho emitido por el Banco Mundial en su sección de indicadores de gobernanza pública. Ambos datos aparecen para un número seleccionado de países para el año 2015. Desde el punto de vista del desarrollo competitivo para lograr el bienestar real de la población, es indispensable tomar en cuenta el caso de los Países Nórdicos, Holanda o Canadá y otros similares en donde esta felicidad colectiva cuenta con un muy eficiente Estado de derecho, el cual es inversamente proporcional al oportunismo contractual que fundamenta a la economía informal. Contrariamente al caso de la región latinoamericana donde el Estado de derecho es muy débil, lo cual puede generar que exista una mayor proliferación de dicho fenómeno.

10. Conclusiones

Cada día es más convincente la evidencia empírica que revela que los paliativos a los problemas económicos y sociales de los países no desarrollados requiere indudablemente de la participación gubernamental. Dicho de otro modo: está verificado que la actuación libre de los mercados por sí misma, en ausencia de la acción estatal, no encamina al desarrollo competitivo y social. Esta exigencia o pertinencia de la política económica puede calificarse redundantemente de activa. En las últimas tres décadas la política económica en la mayoría de los países ha sido sometida a la visión neoclásica del Estado mínimo y fuerte que trabaja en pro de un sistema económico que debe estar en equilibrio. Esto significa dejar en libertad a las fuerzas del mercado para que obren en la dimensión microeconómica, y hacerse cargo única y exclusivamente de mantener estables las variables de referencia fundamentales en la dimensión macroeconómica; sin embargo, la macroeconomía estable es una condición

necesaria, pero no suficiente para apuntalar el desarrollo competitivo. El mejor escenario de transformación institucional debería encadenarse con otras dimensiones; por ejemplo, el desarrollo de la ventaja competitiva estructural en la que convergen el sector público y el privado.

Existen consensos entre autores institucionalistas que revisan la experiencia de diversos países para concluir que se necesita un Estado gobierno con capacidad de iniciativa para configurar y poner en práctica un Estado empresario con más atribuciones que solamente definir los derechos de propiedad, sino también como un agente que participe activamente en la transformación institucional que puede conducir al progreso competitivo de las naciones. De esta manera, se razona que el retorno del Estado implica la superación de las limitaciones del Estado Gendarme que la ortodoxia neoclásica proclama; es decir, existe consenso para anteponer la política económica de Estado tendiente a implantar un capital institucional que promueva la competitividad nacional. Lo anterior es un verdadero desafío nacional que los Estados gobiernos deben asumir como líderes colectivos de colectividades nacionales que reclaman bienestar cada vez con mayor fuerza. De esta forma, me inclino por el retorno del Estado, pero de un Estado gobierno si bien fuerte y acompañante, no interventor, que promueva los incentivos de productividad y presida la construcción de instituciones eficientes basadas en los criterios de innovación. Un Estado que, por incapacidad, o por simple desviación ideológica, renuncia a una participación eficaz y eficiente, es un Estado débil e incapaz de promover el progreso de una sociedad. El gobierno debe aproximarse de manera infinitesimal a un ordenamiento institucional óptimo, sin el cual cualquier sociedad se vuelve incapaz de alcanzar sus metas de bienestar general. Un Estado gobierno ausente es una amenaza para la sociedad, así como para la política institucional progresiva de transformación nacional.

Así, el desarrollo competitivo sería el resultado de la adecuación de instituciones y comportamientos a la lógica de las ganancias de productividad (fomentados por parte del Estado); no obstante, la teoría institucional en general señala como causante última del subdesarrollo competitivo a la persistencia del poder de las élites rentistas, las cuales generan un ambiente de rigidez institucional, en vez de la maleabilidad ante el cambio. De esta manera, es la clase rentista altamente concentradora de la riqueza y del poder económico la que parece ser el principal obstáculo para la transformación eficiente de las instituciones y, por tanto, al desarrollo de una economía más productiva. La problemática anterior desfoga en la autonomía relativa del Estado gobierno, la cual consiste en la capacidad institucional de participar en los procesos económicos y políticos como un actor relativamente independiente de los intereses sectoriales y sus grupos de presión tal cual organizan los cazadores de rentas nacionales o transnacionales.

Sin embargo, si el orden público ha brindado la condición necesaria (iniciativa de cambio institucional), falta la respuesta positiva de la iniciativa privada, en el sentido de un empresariado dotado de innovación. De esta forma, la transición de una economía rentista a otra de productividad viene también dada por la existencia de una masa crítica de empresarios innovadores que aprovecharan las condiciones favorables ofrecidas por el Estado gobierno.

Con lo dicho anteriormente, ratifico la idea de que el cambio institucional y la eficiencia adaptativa otorgan necesariamente la iniciativa al sector público como representante del interés nacional y que la iniciativa privada propenderá a la eficiencia y por ende al cambio a partir de la innovación y de su participación en el mercado político en función de intereses inclusivos. Ahora bien, la relación de estos empresarios con el entorno institucional en el que se desempeñan es clave para desarrollar este tipo de conductas en el empresariado. El cambio institucional depende de la información que los empresarios reciben

como de la manera en que procesan dicha información; es decir, si la encauzan en función de la innovación. De esta manera, el desarrollo competitivo es resultado de la conjunción público/privada, Estado/mercado.

CAPÍTULO 4. UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL SOBRE EL DESARROLLO COMPETITIVO DE MÉXICO

1. Introducción

Este último capítulo tiene por objetivo trazar la dependencia de la trayectoria (recorrido histórico) de la economía mexicana, con la finalidad de identificar los vínculos entre la élite y el Estado en México (agentes clave señalados en el capítulo 3) para reconocer de qué forma esos vínculos favorecen sus intereses, encontrando que, en términos generales estos grupos desarrollan una lógica rentista en detrimento de la innovación. Un aspecto decisivo en el capítulo es la explicación que se da respecto a la intensidad y direccionalidad del cambio, el cual siempre ha estado influenciado por el sistema de poder, lo cual deriva en que los cambios institucionales favorecen una recomposición cupular, pero son fallidos en términos de aprendizaje e innovación. Lo anterior es válido tanto para el modelo ISI como para la reconfiguración neoliberal.

2. La dependencia de la trayectoria. Un instrumento para el estudio de las economías de desarrollo tardío

En cuanto al desarrollo competitivo, se puede afirmar lo siguiente: se refiere al nivel de la ventaja competitiva nacional que se logra como resultado de la estructura económica nacional. La nueva teoría del comercio internacional (Krugman y Obstfeld) sostiene que la competitividad internacional depende de la estructura económica nacional por comparación con otros países. Es decir, se trata de la posibilidad de tener éxito en la brega competitiva internacional como resultado de la innovación sistémica correspondiente. Desde Ricardo se

habla de ventaja comparativa. Más adelante se habló de ventaja comparativa dinámica. Y últimamente, Porter (1990) proyectó el mismo sentido básico de estas denominaciones en la ventaja competitiva. De manera macroeconómica, deriva de la estructura económica nacional o artefactual, pero si es microeconómica, deriva de la configuración de cada empresa. La generación y funcionamiento eficaz de las instituciones constituyen un factor de desarrollo competitivo de importancia creciente, ya que intervienen de manera importante en la capacidad productiva de la estructura artefactual o estructura económica nacional.

Emana de una forma evolutiva de la dotación institucional condicionada por la dependencia de la trayectoria nacional (North 1992: 1). Opera a través de cinco procesos de transformación pero no simplemente de transición: (1) la interacción entre instituciones y organizaciones en una secuencia histórica conducente a la productividad factorial; (2) en escenarios de competencia intensiva, la innovación permanente por parte de las empresas es de carácter incluyente; (3) la estructura artefactual provee los incentivos necesarios para invertir remunerativamente en innovaciones de producto o de proceso; (4) los empresarios innovadores son sensibles a los incentivos; (3) porque internalizaron un modelo mental compartido proclive a la eficiencia adaptativa; y (5) la generación de capital humano y en educación con capacidad de aprender.

Según Rivera (2014:11), la teoría del desarrollo ha experimentado cambios fundamentales de estatuto, metodología y orientación prescriptiva. Hasta hace poco en la subdisciplina prevaleció una metodología lineal, de causalidad simple, limitada por el enfoque “economicista” (lo político como exógeno). La teoría tradicional del desarrollo siguió el enfoque practicado por los teóricos del crecimiento, consistente en desestimar las causas remotas o de fondo del crecimiento, para centrarse en las directas e inmediatas, como en la acumulación de capital o el cambio tecnológico.

Al dar prioridad a las llamadas causas inmediatas incurrían en una suerte de tautología, como lo ha señalado North y Thomas (1978), porque la acumulación de capital o el cambio tecnológico es el crecimiento mismo en su modalidad intensiva. Según estos autores, los primeros teóricos del desarrollo presentaban esta deficiencia, la cual era centrarse de manera total y exclusiva en los factores inmediatos; sin embargo, no mostraron demasiado interés a los requisitos político-institucionales que se necesitan de manera previa para alcanzar el desarrollo competitivo. Así, cuando se analizan los factores o causas que mantienen a un país en el subdesarrollo competitivo, es sumamente necesario empezar por los de naturaleza institucional.

De esta manera, el desarrollo competitivo es analizado desde una perspectiva histórica ligado al concepto de dependencia de la trayectoria (*path dependence*). Es un proceso histórico que depende de la trayectoria pasada ligada a instituciones formales e informales. Según Mahoney (2000), (citado en Arellano y Lepore, 2009: 259-260), se entiende a la dependencia de la trayectoria como una secuencia histórica donde eventos iniciales ponen en movimiento distintos patrones institucionales que se reproducen a lo largo del tiempo. La reproducción de los patrones en el largo plazo, a su vez, hace más difícil la transformación de las instituciones inicialmente construidas y reduce las opciones antes disponibles, aun cuando éstas son más eficientes que el patrón seleccionado. No obstante, en la definición planteada por Mahoney se realza la versión ineficiente, por lo que es importante mencionar que, la dependencia de la trayectoria consiste en patrones institucionales derivados de la secuencia histórica que tanto promueven como desalientan a la eficiencia adaptativa.

Siguiendo la propuesta de North (1993) y David (2001), se distinguen dos modalidades de trayectoria. De un lado está el *lock-in*, que equivale a una trayectoria adversa, equiparable a un equilibrio subóptimo. La segunda modalidad parte de la primera, ya que se rompe el

lock-in y se produce una ramificación o estructuración de alternativas, que puede dar como resultado una mejora definitiva en el desempeño económico. Según David (2001), (citado en Rivera, 2014: 16), en este último caso también hay dependencia de la trayectoria porque las decisiones que pueden adoptar los actores están acotadas por la historia pasada, o sea, lo que se innova lleva cierto peso del pasado. En la constitución de la trayectoria hay un punto de partida; es decir, un evento originador que establece el proceso de auto-reforzamiento. El marco teórico anterior se aplica para el caso de México con el fin de perfilar su trayectoria histórica de desarrollo y proponer una explicación para el desempeño económico de dicho país.

2.1. La dependencia de la trayectoria en México

Dado que la dependencia de la trayectoria es una secuencia histórica de largo plazo, parece coherente empezar a perfilar el camino de la economía mexicana por medio de un indicador que capture dicha tendencia; por ejemplo, el Producto Interno Bruto (PIB). La autora Graciela Márquez analiza la evolución y estructura del PIB para el periodo de 1921-2010, con el objetivo de entender las transformaciones de la economía mexicana en el largo plazo mediante el comportamiento del PIB, una variable agregada que mide la producción de bienes y servicios.

Dicha autora establece una periodización que responde al comportamiento del PIB tanto en el largo plazo como en fases de más corta duración; lo anterior nos ofrece una mirada sintética del desempeño general de la economía mexicana. Por medio de dicho trabajo, se empezará a trazar el sendero que ha seguido el país a lo largo de estos años. Probablemente es una visión muy agregada, pero que arroja luz en términos de crecimiento; es decir, el PIB nos indica qué es lo que se produce en una economía y por tanto es un indicador útil para medir su desempeño a largo plazo. Más adelante, se analizarán con mayor precisión algunos

de los sucesos o eventos que tuvieron lugar en algunos de estos periodos. La periodización que señala la autora es la siguiente:

Cuadro 9. Producto interno bruto, 1921-2007 (porcentajes)

Periodo	Tasa de crecimiento	Coefficiente de variación	Tasa de aceleración
Panel A: tendencia a largo plazo			
1921-1932	-0.94	-7.53	
1932-1949	5.24	1.24	6.18
1949-1981	6.38	0.39	1.13
1981-2007	2.3	1.23	-4.08
Panel B: fases			
1921-1926	2.68	0.98	
1926-1932	-3.81	-2.49	-6.49
1932-1936	6.63	2.85	10.44
1936-1940	2.32	0.71	-4.31
1940-1951	5.6	0.47	3.28
1951-1962	5.15	0.5	-0.44
1962-1968	6.53	0.32	1.38
1968-1977	4.88	0.37	-1.65
1977-1981	7.22	0.33	2.34
1981-1988	0.16	3.06	-7.06
1988-2000	3.38	0.94	3.22
2000-2007	2.12	0.76	-1.26

Fuente: Márquez (2010: 553).

El cuadro anterior muestra las tendencias de largo plazo, así como las fases de más corta duración que identifica la autora durante el periodo señalado. Primero, se analizarán las tendencias de largo plazo. De manera inicial, es necesario mencionar que, durante el periodo de análisis el PIB no creció ni a la misma tasa ni de forma sostenida. En el periodo de 1921-1932, se presentó una tasa de crecimiento promedio anual negativa, la única del periodo de estudio. La autora señala entre otras cosas que, ello se debió al impacto de la crisis de 1929, una de las peores que haya experimentado la economía mexicana. Para el periodo de 1932-

1949 el crecimiento anual promedio aumentó a 5.24%, una tasa que expresa la rápida recuperación de la crisis de 1929, pero aún muestra la desaceleración provocada por ésta. Dicho periodo abarca la reconstrucción del sistema político mexicano y el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (*ISI*) en sus primeros años. La tasa de crecimiento más alta se registró entre 1949 y 1981, cuando el modelo *ISI* jugaba un rol protagónico y, por otro lado, había un auge petrolero. Para el periodo de 1981-2007, la tendencia de crecimiento de largo plazo cambió, lo anterior se debió a el fin del auge petrolero, el enorme peso de la deuda externa, la crisis del *ISI*, la recesión de 1994-1995 y por qué no decirlo desde ahora, el viraje de modelo económico, expresado en el neoliberalismo. Sin embargo, hay posturas que señalan que el mal desempeño económico durante este periodo no es producto del modelo mismo, sino que el mal desempeño (bajo crecimiento de la economía mexicana) se debe a la incapacidad para instrumentar el nuevo modelo económico, pero no a éste. Si se observa la última columna que expresa la tasa de aceleración, es posible darse cuenta de que, resalta la aceleración del crecimiento entre 1932 y 1981, pues durante ese lapso, la economía mexicana aumentó su tasa de crecimiento promedio (1932-1949 y 1949-1981), en contraste con el último lapso involucrado (1981-2007), donde la economía mostró una desaceleración importante. Cada uno de los periodos del panel A representa una trayectoria de crecimiento de largo plazo distinta.

Ahora si se analiza el panel B (fases de corto plazo) se tiene lo siguiente: entre 1921 y 1926 hay una expansión con una tasa de 2.68%, indicio de que el crecimiento, aunque débil acompañó a los procesos de reconstrucción económica y construcción institucional en marcha desde principios de la década de 1920, a pesar de que el clima económico de las dos décadas posteriores a la Revolución fue inestable por la etapa de reconstrucción del sistema político nacional. El periodo de 1926-1932, se caracterizó entre muchas otras cosas, por el

impacto de la crisis financiera externa de 1929, de tal manera que, la desaceleración económica se vio reflejada con una tasa de crecimiento promedio negativa de 3.81%. Para 1932-1936 se elevó de manera importante alcanzando un nivel positivo (6.63%), señal de que la recuperación fue mucho más corta que en otros países, pero también durante estos años cobró fuerza entre los actores políticos la corriente que tenía en mente emprender un desarrollo interno con aspiraciones de autonomía nacional. Se consolidó así, el nacionalismo económico. Durante los años de 1936-1940, el ritmo de crecimiento se desaceleró moderadamente sin llegar a niveles negativos, pues la tasa promedio de crecimiento fue de 2.32%, como parte de los reajustes de una economía en que el sector industrial comenzó a ser protagonista del crecimiento. Periodo que coincide con el régimen del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), donde se eliminaron efectivamente muchos de los obstáculos que se oponían al desarrollo autónomo. Para los siguientes años (1940-1951), la tasa de crecimiento del PIB aumentó a 5.6%, lo cual según la autora se debió al inicio de la Segunda Guerra Mundial y los primeros de posguerra. Sin embargo, dicho periodo coincide también con el inicio formal del proceso de industrialización. En suma, el periodo que va de 1940 a 1968, la economía mexicana inició una etapa de crecimiento sostenido que duraría hasta fines de los años sesenta, lo anterior se debió a la continuación de las políticas de estímulo industrial, la entrada de inversión extranjera directa y la estabilidad de precios. Dicho periodo coincide con el desarrollo estabilizador, un modelo que buscaba mantener un buen ritmo de crecimiento, a partir de lograr la estabilización de la economía nacional. Los apoyadores de Salinas como Pedro Aspe repitieron muchas veces que se debía apelar a un nuevo desarrollo estabilizador inclinado hacia el liberalismo económico que estos llamaron "liberalismo social" pero que en realidad era una versión mexicana de la Tercera Vía Internacional.

El siguiente periodo señalado por la autora es 1968-1977, esta etapa coincide con el agotamiento del modelo ISI, durante esta etapa la tasa de crecimiento cayó a 4.88%. Aunque el país presentaba problemas graves, el aumento de los precios del petróleo fue una bendición para las finanzas públicas, esas ganancias inesperadas desataron una orgía de gasto de gobierno que llevaron el déficit público a niveles sin precedentes, pero presionaron la tasa de crecimiento hacia arriba a un nivel de 7.22% durante el periodo de 1977-1981, la más alta de todo el análisis. Lo que nos lleva a deducir que fue entonces el agotamiento del crecimiento financiado por el gasto público, pero no el agotamiento de la ISI, el que cambió la trayectoria del crecimiento del producto durante el periodo 1968-1977. Para principios de los años ochenta ocurrieron una serie de eventos; por ejemplo, la caída de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales, dificultades para cubrir puntualmente el pago de intereses de la deuda externa. La principal consecuencia de los hechos anteriores fue una serie de ajustes económicos y financieros que tuvieron un duro impacto sobre el crecimiento, lo que explica el magro desempeño que se tuvo durante esos años con una tasa de apenas 0.16%. Para los siguientes años (1988-2000), ya con un viraje de modelo económico que fomentaba el crecimiento hacia afuera (fomento a las exportaciones), se elevó la tasa de crecimiento a 3.34%. En lo que parecía eran de nueva cuenta buenos años para la economía mexicana, no fue así, pues en el último periodo de estudio la tasa de crecimiento descendió a 2.12%. En palabras de Márquez (2010: 555), aunque se ha mantenido la estabilidad macroeconómica, los resultados del modelo económico de los últimos años, en términos de crecimiento, han sido mediocres y el panorama es poco alentador.

Recapitulando, el país creció a un ritmo alto y sostenido durante la estrategia de sustitución de importaciones (1940-1968), con tasas superiores al 5%. No obstante, es importante mencionar que, hay quienes piensan que el crecimiento del producto de este período dependió más del gasto y la inversión públicos (gubernamental y paraestatal) que de la ISI. Mientras que con el cambio de modelo económico (1981- 2007), que enfatizó la apertura comercial y el fomento a las exportaciones, pero al mismo tiempo incluyó la privatización de empresas públicas y reducciones en el gasto público; las tasas de crecimiento fueron mucho más bajas, y aun no es claro para cuando México pueda reencontrar la senda de crecimiento sostenido de largo plazo. Pues es evidente una desaceleración sensible caracterizó al comportamiento del PIB de 1982 a 2007.

La autora también analiza la evolución sectorial del PIB para el mismo periodo, es decir, por las participaciones del sector primario, secundario y servicios. Los resultados que encontró aparecen en la siguiente tabla:

Cuadro 10. Composición sectorial del PIB, 1921-2007 (porcentajes)

Periodo	Primario	Secundario	Servicios
Panel A: tendencia a largo plazo			
1921-1932	21.26	23.7	55.04
1932-1949	20.1	24.61	55.29
1949-1981	13.66	30.22	56.13
1981-2007	6.33	32.47	61.2
Panel B: fases			
1921-1926	21.31	24.13	54.56
1926-1932	21.14	23.36	55.5
1932-1936	22.43	23.22	54.35
1936-1940	20.18	25.29	54.53
1940-1951	18.91	25.32	55.77
1951-1962	17.07	27.93	55.01
1962-1968	13.57	30.77	55.66
1968-1977	10.52	32.37	57.11
1977-1981	8.75	32.66	58.59
1981-1988	8.29	31.67	60.04
1988-2000	6.56	32.79	60.66
2000-2007	4.01	32.73	63.26

Fuente: Márquez (2010: 558).

El cuadro 10 presenta la composición sectorial del PIB considerando el mismo periodo de la sección anterior. Los porcentajes muestran una caída secular del sector primario tanto en las trayectorias de largo y corto plazo. Como se puede observar, en los periodos de 1921-1932 y 1932-1949 la participación promedio del sector primario se mantuvo prácticamente constante; sin embargo, para el siguiente periodo de 1949-1981 dicho sector tuvo una caída importante, en promedio de seis puntos porcentuales del PIB. Para el último periodo de las trayectorias de largo plazo que va de 1981 a 2007, el sector primario siguió con la misma tendencia decreciente, cayendo en promedio ocho puntos porcentuales más, registrando un porcentaje de 6.33%.

Al examinar las fases de corto plazo (panel B) se puede observar con mayor precisión los periodos en que descendió la participación del sector primario en el PIB. Como se puede ver en el cuadro anterior, los primeros cuatro periodos señalados que van de 1921 a 1940, la participación de dicho sector se mantuvo en un nivel promedio de 20%. A partir del periodo de 1940-1951 su nivel descendió. Lo anterior se puede explicar entre otras cosas por el modelo ISI que entra en marcha de manera formal a partir de los años cuarenta. De 1940 a 1970 la sustitución de importaciones industriales desempeñó en nuestro país el papel del sector estratégico en el crecimiento nacional.

No obstante, como resalta la autora es importante mencionar que entre 1936 y 1962 la disminución de la participación relativa promedio del sector primario fue de sólo 3%, lo cual confirma lo que muchos autores han aseverado respecto a el apoyo clave que ofreció este sector en la primera etapa del ISI como proveedor de alimentos y materias primas, y como generador de divisas. Para los últimos periodos la disminución es mucho más importante, lo cual en gran parte se explica por el nuevo modelo económico. El sector servicios se mantiene más o menos constante durante todo el periodo de análisis. Lo anterior confirma un cambio estructural en la economía mexicana, caracterizado por la caída del sector primario en la producción total especialmente en la agricultura. La transformación de la estructura productiva ha sido un proceso muy importante. Así, mientras que en los años veinte la producción primaria representaba alrededor del 20%, a principios de los ochenta se había reducido al 8% aproximadamente. Por su parte, el sector industrial significaba cerca del 23% en los años veinte, pasando luego a tener valores por encima del 30% en los últimos años. Sin embargo, el sector servicios sigue siendo mayoritario. Lo que hace pensar que, si la ISI hubiera causado el crecimiento del PIB, la composición sectorial de este tendría que ser mayoritariamente industrial, aunque esta última idea no necesariamente se debe de cumplir

para ser un país industrializado. Pues en la mayoría de las economías industrializadas el PIB se conforma mayoritariamente en servicios e industria y un mínimo peso primario.

Como se puede notar, el análisis que realiza la autora Graciela Márquez es a partir de 1920; es decir, desde el periodo postrevolucionario, una época de restauración nacional en torno de un renovado nacionalismo estatal. No obstante, existe algunos autores que afirman que las instituciones que se han forjado a lo largo del tiempo, y las cuales tienen validez en la actualidad se crearon mucho tiempo atrás. Por ejemplo, hay quienes adoptan la hipótesis de que la trayectoria adversa se inició con la dominación colonial; es decir, este hecho constituye el punto de partida que estableció el proceso de auto-reforzamiento de un gran número de instituciones. Este es el caso de Bértola y Ocampo (2013: 70), quienes afirman que, la herencia colonial tiene que ver, ante todo, con la particular trama institucional que explica tanto el rezago anterior como las dificultades futuras de las jóvenes repúblicas. Más allá de determinantes geográficos y de la dotación de recursos, muchos aspectos de tipo institucional fueron decisivos para explicar las potencialidades y los desarrollos reales de estas economías. Dichos autores afirman que un peso importante fue la herencia de una mentalidad extractiva que no haría más que reproducirse hasta nuestros días (Ibidem, 71-72). Porque nuestros empresarios mimetizaron el legado colonial, pero no lo recrearon.

Por su parte Martínez (2010: 137), sostiene que para el caso de América Latina es importante destacar que las instituciones formales e informales actuales son resultado del proceso de colonización realizado por España y Portugal, quienes siguieron una estrategia mercantilista con patrones de asentamientos, de comercio y desarrollo para garantizar la extracción de metales preciosos para la Corona. Dicho patrón de asentamiento y de políticas económicas extractivas tuvo implicaciones profundas en América Latina después de la independencia. Para la Porta (1996, 1998 y 2007), (citado en De la Peña, 2010: 335-338), el

atraso económico de los países latinoamericanos puede atribuírsele a los diferentes sistemas legales y jurídicos europeos coloniales heredados, en aquellos países donde se impuso el sistema *Common Law* de herencia británica, se procuró el cumplimiento de los contratos, la protección de los derechos de propiedad y se impuso límites al poder del Estado, mientras que aquellos que heredaron el *sistema de derecho civil francés* (colonias españolas y portuguesas) fueron más proclives a estimular todas las actividades contrarias al sistema británico; y por consecuencia, no lograron salir del subdesarrollo competitivo.

Otros autores que tratan concretamente este tema son Acemoglu, Johnson y Robinson (2001 y 2002) y Engerman y Sokoloff (1994, 2003 y 2005), que encuentran en la herencia institucional del colonialismo español en América las claves de los problemas de desarrollo de los países iberoamericanos. Sin embargo, estas son visiones etnocéntricas de los autores anglosajones citados. Alternativamente, un enfoque relativista histórico destaca que el derecho napoleónico personificó una institucionalidad promotora de la eficiencia adaptativa por lo menos hasta Waterloo. Además, también es muy importante destacar que todos estos autores se refirieron a las instituciones formales, pero no a las informales.

Acemoglu, et al. (2001), (citados en Arellano y Lepore, 2009: 265-266), afirmaron que, existen tres premisas respecto a la herencia colonial. La primera es que existieron diversos tipos de políticas y estrategias de colonización que crearon diferentes conjuntos de instituciones y Estados: Estados extractores (colonias de América Latina y África, por ejemplo) y Estados neoeuropeos (Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos). En las dos clases de Estados nacionales, estos autores suponen que los empresarios son productivos e innovadores, pero no rentistas. En los extractores no se introdujeron o no se desarrollaron de forma suficiente las instituciones necesarias para la protección de la propiedad, ni se proveyeron candados contra la expropiación gubernamental. El objetivo

consistía en transferir la mayor cantidad posible de recursos al país colonizador, con la mínima inversión posible en la colonia. Los Estados neoeuropeos son aquellos en los que se replicaron instituciones europeas para proteger la propiedad privada y controlar al poder gubernamental, de tal forma que se incentivase la inversión y se garantizase el imperio de la ley. La segunda premisa de este argumento es que la estrategia de colonización fue definida por la posibilidad de establecer asentamientos y mantener la presencia colonialista en la región. En lugares donde los colonizadores no podían establecerse fácilmente determinado por la propensión ecológica al desarrollo de enfermedades eran más rentables las actividades de explotación. La tercera premisa se refiere a la forma en que las instituciones coloniales tendieron a mantenerse y perdurar incluso después de que un país obtuviese su independencia, fenómeno conocido como *persistencia institucional*. Esta última premisa concuerda con el marco teórico utilizado en la investigación.

Como se mencionó anteriormente, el presente capítulo tiene como objetivo trazar la trayectoria histórica por la que ha transitado la economía mexicana. No obstante, dicha trayectoria puede provenir de mucho tiempo atrás; por ejemplo, a partir del colonialismo, donde según muchos autores, algunos ya mencionados, se encuentra el punto de partida bajo el cual se configuraron una serie de características del entramado institucional actual. Si lo anterior es así, entonces hay un proceso de auto-reforzamiento de la trayectoria adversa. Es decir que, en las etapas posteriores al colonialismo, como son, la independencia, la revolución, el periodo postrevolucionario, el modelo ISI y el actual modelo neoliberal. En todas y cada una de estas etapas, se han reforzado y creado más instituciones que no favorecen el proceso de desarrollo. O sea, que en periodos factibles para que se rompa el *lock-in*, esto es cuando existen cambios en el entorno; no se ha logrado. Todas las etapas posteriores a la época colonial han sido buenas oportunidades para un quiebre drástico de

trayectoria; sin embargo, sólo puede hablarse de rompimientos parciales o fallidos del *lock-in*. Es decir, el evento originador de la trayectoria no se borra al pasar el tiempo, sino que persiste institucionalmente, lo que influye de manera negativa para retomar una trayectoria histórica positiva.

Dicho lo anterior, es importante mencionar que, el trabajo de investigación tiene por objetivo dilucidar la trayectoria histórica de la economía nacional después de 1982; es decir, con la entrada en vigor del nuevo modelo económico del neoliberalismo, esto con la finalidad de esclarecer los motivos por los cuales la economía mexicana no logra un cambio institucional progresivo. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, es muy probable que algunas condiciones institucionales del nuevo modelo provengan del pasado, y sólo se reflejen en términos de ineficiencia dentro del modelo actual de desarrollo. Es verdad que, para que el neoliberalismo tuviera cabida en México y en otras economías se tuvieron que realizar cambios formales importantes (paquete de reformas sustentadas en el consenso de Washington). No obstante, algunas características institucionales han permanecido o se han reciclado para adquirir otra forma funcional, sobre todo en materia de instituciones informales, justo esto es lo resalta la *path dependence*.

Así, desde este enfoque es prácticamente imposible estudiar de forma aislada las condiciones institucionales bajo las cuales opera actualmente el modelo neoliberal en México, porque sus raíces pudieron gestarse en épocas anteriores. No obstante, considero importante tomar un límite hacia atrás en el tiempo, sin olvidar que lo más probable es que, aún en esa época hayan influido eventos pasados. El horizonte de tiempo que elegí para analizar la trayectoria histórica de la economía mexicana fue a partir del modelo ISI; es decir, de los años cuarenta en adelante, la razón de esto es el diferencial de desempeño que existe entre estos dos modelos económicos. A primera vista, podría pensarse que el modelo ISI fue

mucho mejor que el actual, los datos analizados anteriormente del escrito de Graciela Márquez parecen indicar esto. Sin embargo, como analizaré más adelante con ayuda de otros autores, se verá que dicho modelo no fue tan eficiente como se piensa, y que incluso ahí y en periodos más atrás, se comenzaron a gestar las características institucionales bajo las que opera actualmente la economía.

Campa (2010), analiza la etapa del ISI entre 1940 y 1982. No obstante, su explicación es algo distinta, pues afirma que, a pesar de que dicho modelo fue capaz de promover el crecimiento, a su vez también provocó un desempeño ineficiente e insostenible que impidió el despegue competitivo estructural de la economía. Lo anterior según el autor se debió principalmente a un ineficiente, insuficiente e ineficaz medio institucional. La idea general que se discute en el escrito de dicho autor es que la misma conformación, organización y operación de la actividad industrial, generó incentivos perversos en los empresarios políticos y económicos, al ser estos más proclives al oportunismo y al usufructo de rentas que a un comportamiento pro innovador y competitivo. Lo que trajo como consecuencia que este tipo de comportamientos prevalecieran a lo largo del tiempo y se reforzará la dependencia de la trayectoria adversa.

Sin embargo, como aclara dicho autor, el proceso de industrialización en México no se inició con la política industrial conocida como ISI, pues según explica, el proceso de industrialización comenzó tiempo atrás. De esta manera, a pesar de las circunstancias históricas previas, el comportamiento del empresariado económico se ha reciclado, el cual se incorporó a la dependencia de la trayectoria y posteriormente se vio reflejado en la etapa del ISI. Es decir, que el medio institucional bajo el cual operaba dicha fase, y para el autor era a todas luces ineficiente, se construyó en etapas previas. El modelo ISI no es más que un reflejo ineficiente de la acumulación institucional de etapas previas. Sin embargo, dentro de dicho

modelo también se crearon instituciones, pero siempre bajo la influencia de otras ya instauradas y funcionales. Esto mismo ocurre con el actual modelo de desarrollo.

Como es bien sabido, en el modelo ISI se establecieron una serie de medidas proteccionistas; por ejemplo, establecer restricciones cuantitativas a las importaciones, tarifas arancelarias, entre otras más. Lo anterior con el objetivo de proteger al empresariado nacional de la competencia externa; es decir, la idea que se tenía en mente en aquel momento fue darle tiempo a la empresa para que adquiriera la experiencia necesaria para volverse competitiva, lo que le permitiría incluso poder exportar. Así, a medida que surgían empresas nacionales o multinacionales extranjeras dispuestas a producir los bienes importados, se cerraban las fronteras para impedir la importación de dichos bienes. De esta forma, la política industrial de protección y fomento se basó en lograr un crecimiento industrial y disminuir la dependencia de las importaciones y los problemas del desequilibrio externo.

De modo que, el Estado fungió como promotor activo de este modelo económico conocido como ISI. Una de las leyes más famosas establecida en ese momento que tenía como finalidad fomentar la base productiva nacional, fue la ley de industrias nuevas y necesarias. En esta ley se consideraron industrias *nuevas* a empresas que producían artículos que no se elaboraban en el país, mientras que las *necesarias* fabricaban mercancías cuya producción interna no era suficiente. El punto es que, si el gobierno consideraba a alguna empresa como nueva o necesaria, les otorgaba alguna facilidad económica, por ejemplo, exenciones fiscales (elemento fiscal que libra de pagar un impuesto) o subsidios. El principal problema fue que no existió una legislación que estableciera las reglas a seguir para obtener estas facilidades (rendición de cuentas). De modo que, lo que un principio parecía bueno para estimular al empresariado nacional para volverse más competitivo no fue así, pues el mensaje fue captado o interpretado de manera distinta por dichos agentes. Si el gobierno lo permitía,

los empresarios obtendrían todos los beneficios otorgados por éste (aunque no innovaran ni tecnológica ni organizativamente) y, además, conseguirían un sin número de rentas producto de un mercado cautivo (rentas de regulación). Situación que provocó una menor productividad y un desperdicio de recursos. Esta idea también es compartida por (Campa, 2010; Jeannot 2001 y Guillén 2013).

Lo anterior, es llamado por Fernando Fajnzylber (1983) proteccionismo frívolo en contraposición con un proteccionismo para el aprendizaje y la innovación. Esta es la principal causa que identifica el autor en el fracaso del modelo ISI en países latinoamericanos, lo que llamaría industrialización trunca. En contraposición con este término Jeannot (2001), (citado en Campa, 2010: 364), utiliza el término industrialización precaria para referirse entre otras cosas a la continuidad o conformación del comportamiento rentista que imprimieron las élites política y económica en la industria del país, configurando así, una industrialización precaria, pero no trunca. La política de protección a la industria suponía que habría una relación directa entre protección y aprendizaje.

El punto anterior es un fiel reflejo del motor de esta investigación, pues se pueden establecer una serie de leyes o reglamentaciones, pero cuanto más ambiguas, rígidas o inapropiadas sean éstas, mayor será el poder de los arreglos informales para dictar la conducta y las opciones económicas. Así, los buenos resultados obtenidos en ciertos indicadores agregados, como una elevada tasa de crecimiento del PIB (como se observó en las trayectorias de largo plazo que establece Graciela Márquez) fueron resultado según estos autores de la rentabilización que ofrecía un mercado interno cautivo y en el crecimiento de la demanda. Bajo esta línea se piensa que el modelo de ISI aplicado en México implicó una pauta de crecimiento extensivo con una contribución declinante del crecimiento de la productividad total de los factores. Hernández Laos (2002), (citado en Campa, 2010: 366),

hace una estimación de dicha productividad entre 1960 y 2002, encontrando que, para el periodo de 1960-1981, tiempo que coincide con el modelo ISI, dicha productividad fue negativa con un valor de -0.7%.

La línea anterior concuerda en que la política proteccionista generó incentivos perversos, situación que provocó que los agentes asumieran comportamientos rentistas, lo cual implicó una menor productividad. Sin embargo, es importante mencionar que existen debates en la historiografía sobre el papel, positivo o negativo, de la política proteccionista en este periodo, pues existe otra línea que, más que atribuirle un papel perjudicial al proteccionismo como la causa más importante del fracaso de dicho modelo, hay autores que afirman que la ISI fue muy positiva, pero que tenía sus límites, mismos que no fueron enteramente respetados, y ello contribuyó a su agotamiento. Por ejemplo, Cárdenas (2015), concuerda con esta línea al señalar tres debilidades por las que el modelo ISI fracasó: 1) el aparato proteccionista, que se fue ampliando con el paso de los años y tendía a elevar los costos de producción; 2) el deterioro del sector agropecuario a partir de 1959, lo que obligó al gobierno a recurrir a más créditos externos para completar las necesidades de divisas y; 3) la creciente distancia entre ahorro interno e inversión, que se tuvo que cubrir con ahorro externo, lo que generó un endeudamiento público y privado importante.

Existe un debate importante alrededor del modelo ISI; es decir, hay quienes subrayan la idea de que dicho modelo fue positivo en el sentido que logró tasas de crecimiento muy importantes. De hecho, el actual modelo de desarrollo no ha logrado tasas tan elevadas como el modelo anterior. Hay quienes señalan que gracias al modelo ISI se consiguió el nacimiento de nuevos sectores industriales nacionales, una baja dependencia de los mercados externos, entre otras cosas. La idea en la que se quiere insistir es que no se trata de negar el sentido positivo de dicho modelo, si es que lo tiene, sino recalcar que en concordancia con una serie

de autores (algunos ya mencionados anteriormente), se piensa que los aspectos positivos que tuvo este modelo no lograron sopesar los aspectos negativos (y aun en la actualidad siguen pesando), por lo menos en la región latinoamericana.

Un trabajo muy relevante en este sentido es el de Carlota Pérez (1996), titulado: la modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. En dicho escrito la autora analiza cómo el modelo latinoamericano de industrialización por sustitución de importaciones ha dejado una herencia de obstáculos y vacíos específicos que dificultan la modernización basada en el nuevo modelo económico y traban el aprovechamiento de las nuevas opciones de desarrollo.

Dicha autora no se preocupa por destacar los resultados positivos de las políticas del modelo ISI, el objetivo que se propone es analizar el legado de dicho modelo en cuanto éste se convierte en un obstáculo para avanzar en el nuevo contexto. Para Pérez (1996: 352), el medio ambiente creado por la versión latinoamericana de la estrategia sustitutiva definió modos de maximizar la rentabilidad que hicieron de la dependencia del Estado una conducta racional y beneficiosa para la empresa. La fuerza de los hábitos resultantes hará muy difícil erradicar esa actitud. Bajo las reglas de juego de ese régimen, era la política del gobierno lo que básicamente determinaba la vida o muerte de una empresa, su crecimiento, prosperidad o estancamiento. No era la productividad de la empresa, ni la calidad de sus productos o servicios, ni la audacia de sus empresarios lo que marcaba la diferencia en el nivel de ganancias. Una mayor protección, unos subsidios más altos o la obtención de mercados cautivos tenían un impacto mucho mayor en las ganancias que los esfuerzos en tecnología y entrenamiento o que la estrategia de mercado. Esta penetrante presencia del Estado en las actividades diarias de cada empresa no sólo generó hábitos de dependencia, sino que también

promovió la corrupción en ambos lados del laberinto burocrático y desestimuló la verdadera iniciativa empresarial.

Un rasgo importante que destaca Pérez es la pasividad tecnológica de las empresas, según ella, esta es una característica que se ha venido arrastrando con el paso del tiempo; es decir, es una característica enviada al presente desde el pasado, en particular, es una conducta típica proveniente de la versión latinoamericana de la estrategia sustitutiva. Las empresas de la región en la mayoría de los casos compraban el equipo y el producto junto con la asistencia técnica para aprender a operar de modo rutinario. Se contaba con la protección arancelaria otorgada por el gobierno junto con restricciones a las importaciones para garantizarse el mercado, a pesar de mala calidad y mayores precios. Muchos productos tenían precios regulados por el Estado, siendo estos calculados para garantizar buenas ganancias. No había presión para mejorar la tecnología en los procesos.

La pasividad tecnológica se vio y se ve reflejada en el bajo nivel de gasto en investigación, desarrollo o ingeniería dentro de la industria latinoamericana. Simplemente no había necesidad de hacer esfuerzos técnicos internos, ni había interés en contratar servicios tecnológicos locales, porque las ganancias no dependían ni de la capacidad de competir, ni del dominio tecnológico o la innovación. En estas circunstancias la baja productividad era inevitable y generalizada.

Un elemento muy importante del trabajo de Pérez es la explicación sobre la diferencia de fondo que existió entre países desarrollados y latinoamericanos a la hora de emprender un proyecto que tenía como finalidad lograr la maduración industrial con miras a la producción en masa. Ambos proyectos fueron radicalmente distintos. La rentabilidad, la inversión, la tecnología y las relaciones con el entorno contrastan fuertemente con lo que tipifica o caracteriza a las empresas de los países avanzados.

El modelo de industrialización adoptado por los países en vías de desarrollo, en específico de la región latinoamericana, fue adquiriendo una serie de características que no concuerdan con el objetivo inicial de dicho proyecto, que era entre otras cosas, crear una base empresarial sólida y competitiva. Dicho proceso estuvo plagado de buenas ideas e intenciones. Sin embargo, la debilidad institucional al momento de aplicar políticas se vio reflejada en el comportamiento oportunista que asumió una gran cantidad de agentes. En el siguiente cuadro se observa esta diferencia de países latinoamericanos y desarrollados en cuanto a la aplicación de dicho proyecto.

Cuadro 11. Peculiaridades de la producción en masa bajo el modelo ISI

Área	Aspecto	Producción en masa en países desarrollados	Sustitución de importaciones en América Latina
Rentabilidad	Fuentes de rentabilidad	Internas (dependen de la empresa)	Externas (dependen del Estado)
Inversión	Decisión de inversión	Ventajas reconocidas/factibilidad (riesgo asumido por inversionista)	Sustitución de mercado de importación existente (riesgo reducido por protección)
	Política de inversión	Modular/expansiva	Por bloques/de integración vertical
	Barreras a la entrada	Creadas por los productores existentes (economías de escala o acceso a la tecnología)	Superadas o erigidas por las políticas o acciones del Estado
	Barreras a la salida	Bajas (dependiendo del tipo de competencia en cada mercado)	Altas (conservación de empleos y capacidad instalada aun no siendo rentable)
Tecnología	Adquisición	Selección cuidadosa/aprendizaje activo	Compra con poca información/recepción pasiva
	Modo de uso	Estandarizadora en productos/optimizadora en procesos y costos	Imitativa en productos/adaptativa en procesos/poco dominio de costos
	Investigación y desarrollo	Fuente de ganancias y competitividad	Asunto irrelevante
Relaciones con el entorno	Relaciones con proveedores	Negociaciones directas entre los actores mismos	Indirectas/Bajo mediación y regulación del Estado
	Contratos estatales	Apoyo (a veces subsidiado) al crecimiento y desarrollo	Subsidio a las ganancias
	Consumidor	Exigente	Resignado
	Infraestructura	Externalidad importante	Problema ineludible compensado con subsidios
	Educación del personal	Asunto social/Asume mercado de trabajo para todos los niveles	Asunto del gobierno/Descuido del nivel de técnico medio
	Asociaciones industriales	Organismos de apoyo	Intermediarios con el gobierno

Fuente: Pérez (1996: 354).

El cuadro 11 presenta un resumen estilizado del modo como al trasplantar el modelo de producción en masa al contexto de la versión latinoamericana de la estrategia sustitutiva, fue moldeada la empresa en cada una de las áreas fundamentales de su conducta. Así, se conformó un modelo peculiar e internamente congruente. Si se observa la tabla desde arriba hacia abajo, siguiendo las filas anotadas y los casilleros de izquierda a derecha, una breve

explicación sería la siguiente: la primera fila que se refiere al aspecto de la rentabilidad, ésta alude a que además de depender de las condiciones de apropiación del excedente económico propias de las leyes económicas capitalistas, depende también de condiciones institucionales que el Estado les garantiza. La segunda fila referida a la inversión atañe varios elementos. Por ejemplo, si bien es cierto que las decisiones de inversiones en relación con las empresas individuales se deben basar principalmente en las utilidades posibles de la inversión. También es cierto que, los requerimientos de inversión emergen de decisiones basadas en expectativas de ganancia empresarial, u originadas en políticas de Estado. Según la autora, en el modelo ISI esta última fue el camino, pues se buscó incentivar la inversión industrial a través de políticas focalizadas (proteccionismo), lo que representaba un riesgo reducido en la decisión de inversión para los empresarios, ya que esta era realizada en espacios de rentabilización (sectores protegidos) donde el éxito estaba garantizado. De esta manera, en muchos casos la restricción de la competencia generó el mantenimiento de rentas de situación. Lo anterior es un elemento que en la actualidad aún es posible observar, aunque con diferentes mecanismos establecidos por el Estado y los empresarios.

La tercera fila se refiere fundamentalmente al aspecto tecnológico. Hay diversos mecanismos asociados para promover la transferencia tecnológica, uno de los principales es el comercio (importaciones de bienes, maquinaria, bienes de capital y servicios). No obstante, según la autora esta transferencia se ha hecho de una forma extremadamente pasiva, pues en la región no existe una actitud activa hacia la transferencia sino más bien apática, en el sentido de que se importa más tecnología de la que se produce, lo que trae efectos adversos en la generación científica y tecnológica de las economías latinoamericanas. En el mejor de los casos, sólo hay una recepción imitativa en productos y adaptativa en procesos, lo anterior se refleja en la baja inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) de la región latinoamericana,

lo que indica que no es un asunto primordial. Según Castañeda (2010: 618), para el caso mexicano se puede afirmar que, en gran medida las empresas grandes y medianas han seguido desde hace 20 años un patrón de modernización tradicional al allegarse tecnología incorporada en la maquinaria. Esta problemática aún se encuentra presente en la región. En la última fila la autora se refiere a las relaciones que se establecieron alrededor de los modelos económicos. Por ejemplo, el modelo de producción en masa se encontraba fundamentalmente encajado en relaciones donde las grandes empresas asumieron la incorporación de tecnologías y formas de organización del trabajo novedosas, el cambio en la administración de los recursos humanos y la transformación de las relaciones contractuales. En cambio, la estrategia sustitutiva de versión latinoamericana estuvo dominada por relaciones entre el Estado y los industriales en un marco de comportamientos de clientelismo. Esta característica tiene una importancia notable en este proceso, ya que para aumentar las ganancias era mejor primero tener un contacto a nivel político en vez de determinar y analizar las variables que permiten elevar la productividad y con ello las ganancias.

Pérez (Ibidem, 354-355) afirma que, a su entender esta diferencia tiene importantes implicaciones para el diseño de las formas más adecuadas de adopción y adaptación del nuevo modelo económico. El grueso de las técnicas de reconversión que han proliferado en los últimos tiempos se ha desarrollado en base a la experiencia con empresas de los países avanzados. Lo mismo ocurre con la mayor parte de la literatura que analiza modelos competitivos o realiza estudios de caso. Ésta, o se refiere a cambios en países donde el modelo de producción en masa se desarrolló en un ambiente de competencia, o a casos como el de los llamados tigres asiáticos, cuyo modelo sustitutivo se acompañó de una presión exportadora que los obligó a ocuparse de la calidad y la productividad en los principales sectores de su industria.

Se ha hecho énfasis en la idea de que una estructura institucional no es fija o estática, sino que evoluciona con el paso del tiempo; sin embargo, la velocidad con la que cambia depende de muchos factores. Generalmente, este cambio es lento e interrumpido, pero más que eso, se ha insistido en que la dirección del cambio depende de la influencia de eventos pasados, en específico, se recalca la idea de *persistencia institucional* para subrayar la noción de la resistencia al cambio, en el que las instituciones tienden a mantenerse y a perdurar con el paso de los años. La estructura institucional se recicla y sobre la base de esta se crean o se instauran nuevas instituciones, pero siempre bajo la influencia y concordancia de la estructura pasada; es decir, la estructura institucional se recicla y se complementa con otras instituciones que van en el mismo sentido, la razón de lo anterior es porque este arreglo permite seguir usufructuando un gran número de beneficios para los grupos que tienen una gran influencia en la estructura, sobre el régimen político primero y sobre la estructura artefactual después.

El análisis anterior es el caso de la trayectoria adversa, en que el *lock-in* no logra romperse o se rompe de manera parcial. Por lo tanto, los cambios que sufre la estructura institucional no modifican la dirección regresiva del proceso. Cuando existe un rompimiento total de esa inercia o del *lock in*, entonces existe un cambio radical y positivo en la dirección del proceso, y sólo hasta ese momento se producen una serie de alternativas que pudieran conducir al desarrollo competitivo. Puede ser que el rompimiento de una trayectoria adversa no se dé, pero no porque exista una fuerte resistencia de los grupos de poder que sostiene esa estructura, sino porque dicha trayectoria nunca existió. Puede ser el caso de una economía que heredo del pasado una estructura institucional inclusiva y siguió por esa misma senda con el paso del tiempo. No obstante, este caso ideal es muy difícil de visualizar, pero no imposible. De hecho, se puede visualizar con nitidez en los países que realizan sus revoluciones económicas, las cuales fueron industriales durante el siglo XIX y post

industriales después de 1950. Sin embargo, en la mayoría de los países siempre hay inercias negativas que hay que romper para visualizar un equilibrio superior, y justamente en eso radica el reto. Sin embargo, más que una inercia se trata de un conjunto de restricciones que condicionan las decisiones del presente, particularmente la innovación, en función de las experiencias circunstanciadas del pasado.

La discusión anterior desemboca en que no importa si es una trayectoria adversa o positiva, en ambos casos, siempre hay retroalimentación del pasado; por tanto, bajo este enfoque es imposible querer analizar la estructura institucional de un modelo de desarrollo específico, y culpar o reconocer, de manera aislada, los malos o buenos resultados de dicha estrategia. La razón de esto es que un modelo de desarrollo se encuentra siempre cimentado bajo una cierta influencia institucional del pasado. Justo esto es lo que se quiere resaltar con el análisis del modelo ISI, el cual recicló una serie de elementos que perduran hasta hoy y obstaculizan una dirección progresiva hacia el desarrollo bajo el esquema neoliberal. Son muchos los autores que hablan del fracaso del actual modelo económico, pues dicha estrategia no ha traído la bonanza prometida, y mientras algunos atacan o cuestionan las reformas implementadas en el actual modelo, pues piensan que han empeorado la distribución de la riqueza o del ingreso, otros consideran que han sido claramente insuficientes y en ocasiones mal implementadas, y que reflejan la debilidad institucional del Estado (Cárdenas, 2015: 234-235). No obstante, por una u otra razón, los resultados entregados son malos. Pero considero injusto culpar al cien por ciento al modelo neoliberal, es cierto que, dicho modelo ha instaurado un arreglo institucional particular, pero lo que es un hecho, es que no se ha logrado salir de la trayectoria adversa bajo este esquema. La razón de lo anterior es porque se han reciclado y creado un gran número de instituciones (sobre todo informales) que impiden romper el sentido regresivo de la trayectoria.

Los autores mencionados anteriormente concuerdan o se alinean bajo esta línea de pensamiento. Por ejemplo, Pérez (1996) afirma que, se han reciclado una serie de conductas por parte de la empresa latinoamericana que no abonan para alcanzar el desarrollo competitivo. Según esta autora, la fuente de rentabilidad en aquel momento era explicada por un comportamiento pro-innovador por parte de las empresas, esto en los países desarrollados, mientras que en los países latinoamericanos se explicaba y se explica por medio de otros mecanismos diferentes a la innovación, como es el caso de una concesión otorgada por el Estado. En cuanto a la tecnología, la recepción de ésta siempre ha sido pasiva en la mayoría de las economías latinoamericanas, tanto con el modelo ISI como con el actual. La investigación y desarrollo siempre ha sido un asunto irrelevante en nuestras economías, asunto que contrasta fuertemente con los países desarrollados, donde esta es la fuente más relevante de la ganancia y competitividad. Para Pérez, estos factores y muchos otros se han heredado del modelo pasado y se han reforzado en el modelo actual, lo que explicaría el mal desempeño económico de estas economías, incluyendo a la mexicana.

Otro trabajo sumamente importante en este mismo sentido es el de Gonzalo Castañeda (2010), titulado: evolución de los grupos económicos durante el periodo 1940-2008. En dicho escrito, también se puede apreciar la idea de *persistencia institucional*, pues el autor afirma que la evidencia en México muestra que este esquema de redes es relativamente fuerte ya que ha logrado sobrevivir por más de un siglo, a pesar de importantes crisis políticas y económicas, y a diversos cambios tecnológicos, sociodemográficos e institucionales (Castañeda, 2010: 603).

La noción de continuidad o persistencia en dicho trabajo y en general, expresa la idea de que los ajustes representan adaptaciones que permiten enfrentar los cambios del entorno socioeconómico. El análisis que realiza el autor en dicho trabajo se encuentra sustentado en

el concepto de grupo económico, él lo define como una red de empresas legalmente independientes que mantienen vínculos formales e informales de largo plazo y que llevan a cabo acciones coordinadas (Ídem). Para Castañeda existen varios factores que explican el origen y reforzamiento de los grupos económicos mexicanos (*GE*), por un lado, prevalece un Estado de derecho limitado, el cual se caracteriza por un marco legal que no surge del consenso y un sistema de procuración deficiente. Y, por otro lado, existe un conjunto de creencias y patrones culturales que dan pauta a la corrupción, al oportunismo y a una confianza social estrecha. Pero en general, dichos grupos son producto de la presencia de instituciones discrecionales (formales e informales).

La explicación bajo la cual se desenvuelve dicho escrito es que, el mismo éxito de los grupos económicos mexicanos a partir de la Segunda Guerra Mundial vino acompañado de una baja productividad, falta de innovación, poca capacidad exportadora, una reducida carga fiscal, poco ahorro agregado y una mala distribución del ingreso. Por tanto, el poder de las élites empresariales y la estructura desigual siguen siendo factores que limitan el desempeño económico y la expansión de las pequeñas y medianas empresas.

Según este trabajo, el florecimiento de los *GE* se puede rastrear desde el Porfiriato, periodo que coincide con el primer esfuerzo industrial en México. Sin embargo, algunas características de su arquitectura organizacional y gobierno corporativo (*A&C*) se han ido modificando con el paso del tiempo. No obstante, según el autor aún es posible enumerar una serie de características de estos grupos:

- 1) La propiedad y el control de las empresas está en manos de un pequeño número de accionistas mayoritarios.
- 2) Los vínculos entre las empresas legalmente independientes que forman la red son de largo plazo, en tanto que se establecen por la red accionaria o de mecanismos

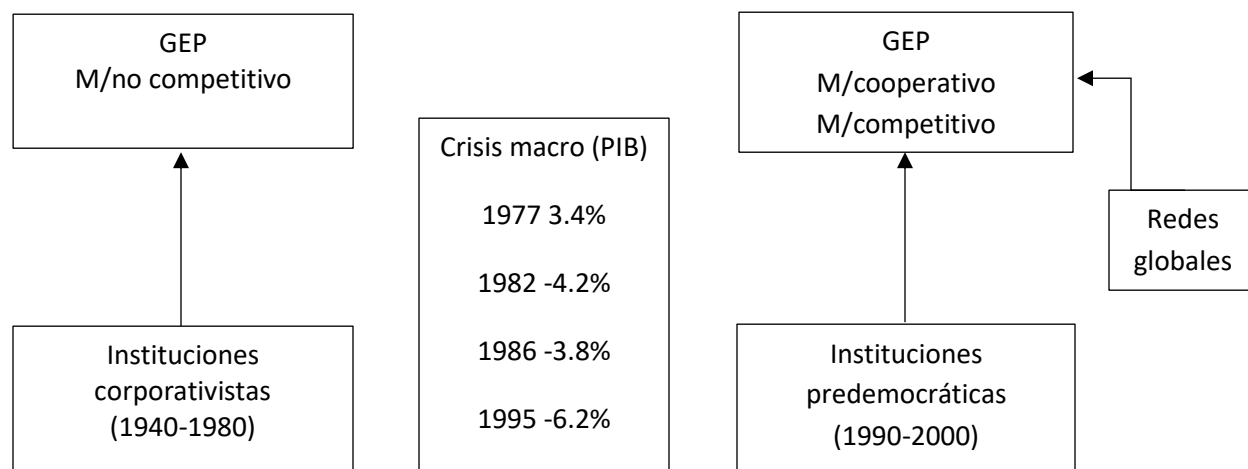
informales, como relaciones familiares o sociales y el cruzamiento de integrantes en los consejos de administración.

- 3) La arquitectura de red presenta empresas integradas verticalmente o con un cierto nivel de diversificación.
- 4) Para su financiamiento las empresas se apoyan principalmente en las ganancias retenidas que se distribuyen mediante sus mercados internos de capitales, en la colocación de títulos en los mercados financieros internacionales y en crédito proveniente de un brazo financiero de su propiedad (bancos, casas de bolsa, aseguradoras).
- 5) Existe cierto traslape entre los accionistas mayoritarios, los consejos de administración y los altos ejecutivos de las empresas.

Se llega a un punto del análisis donde el autor analiza el segundo proceso industrial que tuvo lugar en México, el cual fue consecuencia directa del modelo económico ISI. Aquí el autor coincide con un gran número de ideas con los autores anteriores, pues afirma que en general, los grupos económicos se aprovecharon de los contratos de obra pública, de los precios subsidiados de las paraestatales, de los mercados oligopólicos en un contexto de economía cerrada, y de las alianzas con empresas transnacionales que buscaban explotar el mercado cautivo mexicano, y además agrega, la naturaleza de su A&G contribuyó a preservar una estructura desigual y un escaso desarrollo tecnológico, con los consecuentes problemas de productividad. Por si fuera poco, la mala asignación de recursos que propiciaban estos grupos, por su desmedido poder político y por su capacidad de desviar rentas al interior de las redes, repercutió en las crisis macroeconómicas de 1977, 1982, 1986, 1995 y 2001 (Ibidem, 605-606).

La idea medular del análisis radica en que, según el autor estos grupos económicos tienen una arquitectura fuerte (poder de sobrevivencia), y se evidencia en que, las prácticas principales de A&G prevalecieron o persistieron a pesar de los eventos críticos experimentados durante todo este tiempo. En dicho trabajo, Jorge Castañeda presenta lo que él llama esquema coevolutivo diacrónico, donde se ilustra el viraje de modelo económico, el cual buscaba y busca que un mayor número de empresas mexicanas logren insertarse en los eslabones de alto valor agregado de las redes globales de producción. Lo anterior con la finalidad de romper la trayectoria adversa (*lock-in*), y registrar un equilibrio superior en materia de desempeño económico.

Figura 3. Coevolución y desempeño macroeconómico



Fuente: Castañeda (2010: 612).

El autor propone un planteamiento dinámico que explique la manera en que *GE* inciden, a su vez, en el desempeño macroeconómico y en el entorno institucional en el que se desenvuelven. A esta relación entre la estructura de los grupos empresariales y el desempeño macroeconómico lo denomina *explicación co-evolutiva*; es decir, él argumenta sobre la base de una relación entre lo que llama arquitectura organizacional y gobierno corporativo (A&G) y el desempeño macroeconómico.

La figura 3 ilustra lo anterior, se pueden observar dos periodos de tiempo, uno que representa el periodo bajo el cual operó el modelo ISI, y otro que encarna el nuevo modelo económico del neoliberalismo. Según este autor, una característica frecuente en los GE durante el ISI, son los rasgos de un gobierno corporativo centralizado y con pocos contrapesos a las decisiones de los accionistas mayoritarios; es decir, se trataba de un contexto multidivisional sin competencia ni rendición de cuentas (definido por el autor como *M/no competitivo*), bajo este contexto el bloque de control tenía una gran capacidad de extraer rentas.

No obstante, conforme al autor, ante la falta de capacidad exportadora, un magro ahorro agregado y poca capacidad tributaria, las crisis económicas dieron pauta a un reacomodo institucional de mayor apertura política y económica. En este nuevo ambiente, los GE suelen adoptar dos formas de *A&G* alternativas: 1) el grupo multidivisional cooperativo (*M/cooperativo*) y; 2) el grupo multidivisional competitivo (*M/competitivo*). El primer esquema según el autor, lo adoptan aquellos grupos que tienen un alto eslabonamiento vertical, mientras que el segundo lo ponen en práctica aquellos grupos que presentan un alto grado de diversificación, ya sea por el gran número de actividades en las que participan o bien por el gran número de economías en las que operan. Si bien bajo este nuevo esquema nuevos grupos surgieron y otros experimentaron cambios en su tamaño, las prácticas principales prevalecieron (captura de rentas *A&G*); es decir, perduran prácticas no diversificadas tales como el negocio único o el negocio dominante, las cuales son coherentes con las formas organizativas no multidivisionales.

Según Castañeda (2010: 612), este nuevo modelo desde el punto de vista normativo se encontraría sustentado o representado por una serie de instituciones enmarcadas en el ámbito democrático, las cuales guiarían a los *GE* por el camino cooperativo y competitivo. No

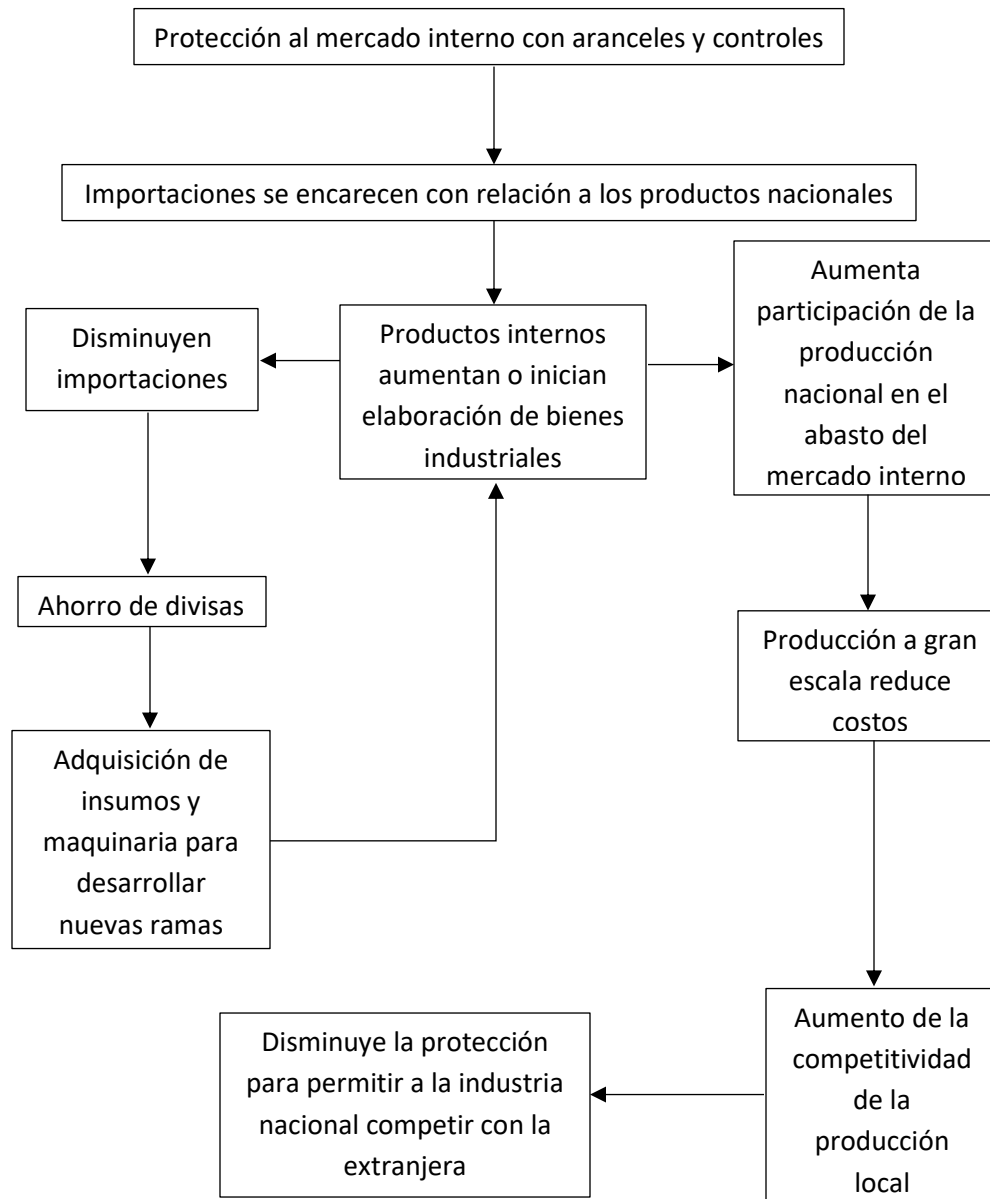
obstante, la transformación institucional no fue eficiente en el sentido de que estos grupos siguieron teniendo un gran poder de influencia sobre la estructura, frenando de esta manera la evolución institucional progresiva; es decir, no se logró romper con el esquema corporativista y dar paso al democrático; sino que, como ilustra el autor, sólo se transitó a un arreglo predemocrático, el cual tiene una gran influencia del esquema pasado (corporativista). En palabras de Jeannot (2010: 31), sólo existió un proceso de transición ya que prevaleció el capital institucional establecido, para que hubiera existido un proceso de transformación, era y es necesario que el capital institucional se reorganice para hacerlo competitivo en función de la innovación como la palanca esencial de la emergencia económica. Lo anterior nunca sucedió con la economía mexicana. El neoliberalismo ha logrado fortalecer el poder económico y social de los grandes grupos económicos.

Graciela Márquez y Sergio Silva (2014), presentan un esquema normativo bajo el cual se encontraba sustentado el modelo ISI. Este esquema es de mucha ayuda para entender la relevancia o el papel estratégico que tenían las medidas o políticas proteccionistas en el éxito de dicho modelo de desarrollo. Es decir, el detonante para que existiera un círculo virtuoso dentro del modelo ISI era la protección al mercado interno, de ahí la importancia de que ésta funcionará de manera eficiente.

Esta estrategia global se inscribe, de hecho, dentro de la filosofía legada por el economista Federico List, quien inició la teoría del proteccionismo proponiendo el concepto de *proteccionismo educador* que se puso en práctica en Alemania mediante la reforma artefactual de fines del siglo XIX y principio del XX, hasta que el mismo país accedió a posiciones competitivas avanzadas logradas por su eficiencia adaptativa. Dicho autor no concebía la construcción del Estado-nación y de una economía nacional sin un proteccionismo educador que se oponía ferozmente al liberalismo inspirado en los teóricos

de la economía clásica, Adam Smith y David Ricardo. Me pareció necesario citar a List como clásico del tema del proteccionismo, el cual coincide perfectamente con este esquema del círculo virtuoso en la ISI con respecto a México y América Latina, quienes nunca supieron instrumentar consistentemente la ISI, sino que utilizaron una industrialización precaria y, mucho menos, el proteccionismo educador quien fue en realidad un formidable promotor de la captura de rentas por parte de empresarios formales o informales.

Figura 4. La alternativa virtuosa del modelo ISI



Fuente: Márquez y Silva (2014: 134).

La lógica del modelo ISI consistía en proteger al mercado interno con la intención de que las empresas adquirieran la experiencia necesaria para volverse competitivas. De esta manera, los productores nacionales podrían ampliar o invertir en ramas antes dominadas por los productos extranjeros y lograr un abasto cada vez más amplio de la demanda local. Al amparo de la protección, los industriales disfrutarían de condiciones favorables para

aumentar la escala de producción con la consecuente reducción en los costos y aumento de la competitividad. El ahorro de divisas por la sustitución de importaciones permitiría adquirir insumos, maquinaria y equipo importados para iniciar la elaboración de otros productos industriales. En los hechos, en una primera etapa la estrategia de industrialización amplió la producción de bienes de consumo final como textiles, pastas alimenticias, zapatos, loza, etcétera. Como ya se contaba con la producción interna, el abasto total del mercado nacional se logró en pocos años, pero la formación de oligopolios impidió mejoras en la competitividad, la dependencia de insumos importados redujo el ahorro de divisas e impidió una baja considerable de los costos. Asimismo, los grupos industriales ejercieron una fuerte presión para mantener los niveles de protección y no sujetarse a la competencia de bienes extranjeros. Avanzar hacia la sustitución de bienes intermedios y la producción de maquinaria se vio obstaculizada por la falta de inversión en innovación tecnológica y la escasez de divisas. Esta explicación es la que dan dichos autores para el estrangulamiento del modelo ISI.

Cómo se ha mencionado anteriormente, uno de los ejes fundamentales de la estrategia ISI, fue corregir los problemas de desequilibrio externo, por este motivo se apostó por fortalecer el mercado doméstico con la finalidad de no depender de manera sustancial del mercado externo y de sus movimientos. Con el ahorro de divisas, producto de la disminución de importaciones, y con la obtención de otras, explicadas por la exportación de productos industriales. Pues se pensaba que una vez que nuestros productores nacionales se fortalecieran competitivamente sería posible enfrentar la competencia externa e incluso ganar una franja importante de los mercados de exportación. Así, dicho modelo estaba fuertemente dirigido a corregir los desequilibrios externos. No obstante, eso nunca ocurrió.

Cuadro 12. México. Balance comercial manufacturero, 1960-1982
(Millones de pesos de 1970)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo comercial
1960	6709	21824	-15115
1965	9040	27802	-18762
1970	11371	28264	-16893
1975	12291	40938	-28647
1980	19593	75465	-55872
1981	18801	87392	-68591
1982	20890	55050	-34160

Fuente: Campa (2010: 369).

Uno de los problemas que más afectó a la economía mexicana durante este periodo fue el saldo negativo de la balanza de pagos, producto en gran parte del déficit de la balanza comercial, debido a que la demanda de exportaciones no creció tan rápido como las importaciones durante el periodo en que se desarrolló el modelo ISI. Lo anterior como se explicó, fue producto en gran medida de la dependencia de insumos importados para elaborar los productos industriales, tanto los de consumo final, como los bienes de capital, pero en éstos últimos la problemática se hizo más evidente. Como explican Márquez y Silva (2014: 122), esta tendencia produjo un déficit comercial crónico, agravado por el escaso avance en la producción local de maquinaria, equipo y bienes intermedios. La industria nacional tenía un alto grado de dependencia del sector externo por la vía de bienes de capital e insumos y, por lo tanto, requería de un flujo constante de divisas para adquirir los componentes importados. Era entonces necesario un desempeño del sector exportador lo suficientemente dinámico para garantizar, libre de fricciones, el abasto de insumos importados. Sin embargo, dicho sector no proporcionó las divisas necesarias para continuar con la estrategia de industrialización. La exportación de manufacturas tropezó con su falta de competitividad porque la protección del mercado interno proveía un incentivo perverso para producir a

precios más altos y reducir costos a través de bajas tasas de inversión en tecnología. Otro de los problemas graves que se gestaron durante el desarrollo del modelo ISI fue el de las finanzas públicas.

Cuadro 13. México. Deuda pública, 1950-1982 (proporción con respecto al PIB)

Años	Total	Deuda interna	Deuda externa
1950	11.5	4.8	6.7
1958	10.2	4	6.2
1967	20.9	11.9	9
1970	22.3	10.3	12
1975	29.6	11.6	18
1980	32.3	19.4	12.9
1981	38.3	21.5	16.8
1982	79.4	36.4	43

Fuente: Campa (2010: 368).

El crecimiento sostenido que se tuvo el modelo ISI estuvo apoyado por aumentos en la inversión pública, en gran parte para apoyar directamente a la industria. El reto era demasiado grande porque la base fiscal del gobierno era ya de por sí exigua. Además, parte de la promoción a la industria consistía en otorgar estímulos fiscales a los sectores productivos y, al mismo tiempo, proveerles de bienes y servicios con precios subsidiados. La baja recaudación de México era notoria, y lo sigue siendo hasta principios del siglo XXI entre los países de América Latina, región con una debilidad pronunciada en este terreno. Se adoptaron una serie paliativos con la finalidad de sopesar el déficit permanente de las finanzas públicas, pero sin duda fue una oportunidad que se dejó ir para realizar ajustes estructurales, como una reforma fiscal que hiciera sostenible las políticas de fomento en el largo plazo. Para que la economía continuara en una trayectoria de crecimiento sostenido dentro del marco de un mercado interno protegido, era indispensable ampliar el volumen y alcance de la intervención del gobierno en la economía. La opción con las mejores perspectivas para paliar algunos de

los problemas estructurales en el corto plazo era un aumento en el gasto público porque el resto de los componentes de la demanda agregada (consumo, inversión, exportaciones e importaciones) respondían con más lentitud (Ibidem: 125). El paliativo de aumentar el gasto público fue efectivo en un principio, pues detuvo la desaceleración económica; sin embargo, no fue una solución efectiva a los problemas del modelo ISI, pues las dificultades terminaban por reaparecer, pero de manera más profunda. Para financiar dicho déficit el gobierno echó mano de la emisión monetaria y por otro lado del endeudamiento externo. Los desequilibrios en las finanzas públicas y en las cuentas externas tenían su raíz en problemas más profundos de ineficiencia del aparato productivo y la falta de competitividad de la producción nacional. Dicha tendencia no cambió a pesar del descubrimiento de petróleo en 1976. Todo lo anterior desembocó en la crisis de la deuda en 1982.

Recapitulando la idea general de esta sección. Se ha explicado que, el desarrollo competitivo es un proceso que se encuentra relacionado con el pasado; es decir, es un proceso histórico que depende de la trayectoria pasada ligada a instituciones formales e informales. En este sentido, se ha hecho énfasis en la idea de que, el desempeño de un determinado modelo de desarrollo depende de la acumulación institucional de etapas previas. Lo anterior es analizado bajo el vocablo de *persistencia institucional* para expresar la idea de que las instituciones pueden mantenerse y perdurar a lo largo del tiempo. Bajo la premisa anterior es que se le dedicó buena parte de esta sección a analizar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, pues considero que, buena parte de los malos resultados del modelo actual de desarrollo se gestaron o produjeron durante dicho modelo e incluso es muy probable que, muchos de los aspectos negativos de esta época hayan sido creados o concebidos durante etapas previas.

Durante el análisis del modelo ISI se tocó un tema muy relevante, el de las políticas proteccionistas, se dijo que existen diferentes posturas alrededor de este punto, hay quienes afirman que el cobijo de este tipo de políticas provocó que un sin número de agentes asumieran comportamientos informales no conductivos con la innovación, lo que con el tiempo terminó con el fracaso de dicho modelo. Por otro lado, hay posturas que aseveran que más que las medidas proteccionistas, el ocaso de dicho modelo fue provocado porque sus límites no fueron respetados. Por ejemplo, se esperaba que con esta estrategia de desarrollo disminuyeran las importaciones, y con el ahorro de esas divisas se adquirieran insumos necesarios para el desarrollo tecnológico e industrial, y con esto lograr el aprovechamiento de la ventaja competitiva que contribuiría a un fuerte crecimiento impulsado por las exportaciones, éstas a su vez también serían una fuente importante de divisas para continuar con el proceso de industrialización. En la primera etapa del modelo, el sector agropecuario funcionó como un generador de divisas que soportó en gran parte la sustitución de importaciones de bienes ligeros. Sin embargo, conforme se avanzó en el proceso de sustitución hacia bienes más pesados o elaborados como los bienes de capital, las divisas producidas por dicho sector fueron insuficientes, en paralelo el sector exportador tampoco se venía desarrollando de buena manera por lo que no aportaba divisas suficientes para dicho proceso.

De esta forma, hay quienes señalan que lo anterior fue producto de acelerar el proceso y no respetar el tiempo adecuado para generar las suficientes divisas para pasar a una etapa más pesada del proceso. Pues se suponía que, en aquel momento la dependencia y demanda estructural de divisas, con el transcurso de la maduración industrial debería terminar en una etapa de industrialización donde internamente se pudieran producir los bienes de capital e intermedios que se estaban importando. Como se comentó anteriormente, un paliativo para

subsana la falta de divisas fue la deuda interna y externa que se empezó a financiar por bancos privados a tasas más altas y a periodos más cortos, lo que terminó por encontrar sus límites con la devaluación del peso en 1976, lo que trajo como consecuencia un ajuste de las finanzas públicas que de manera momentánea mejoraron por el descubrimiento petrolero, pero con todo y esto no se logró sortear la crisis de 1982.

No obstante, más que un asunto de tiempo para la maduración industrial (en el sentido de no respetar los límites), me parece que el punto medular del fracaso ISI es la ineficiencia, pues en este punto se concuerda con los autores que afirman que el proteccionismo fue captado por el empresariado nacional como una manera segura de obtener una rentabilidad a pesar de que éstos no mostraran un comportamiento competitivo en función de la innovación. Como se muestra en la figura 4, si el proteccionismo no funcionaba entonces no había círculo virtuoso, en este caso el proteccionismo no funcionó porque fue reinterpretado o desvirtuado por los productores nacionales en uno que incentivaba un comportamiento oportunista y de usufructo de rentas, en lugar de estimular el aprendizaje, cosa que si pasaba con el tiempo los llevaría a tener una posición competitiva (vía innovación) en el mercado. La idea que se trató de aproximar en esta sección es que este tipo de comportamientos se han reciclado en el actual modelo de desarrollo; no obstante, ahora no se encuentran sustentados en un mercado cautivo, sino por el contrario, este tipo de comportamientos operan bajo un contexto abierto, pero de la misma forma que en el modelo ISI se encuentran bajo el amparo del Estado. En las siguientes secciones se mostrará lo anterior.

3. Estructura artefactual y eficiencia adaptativa en México

3.1. La composición de la estructura artefactual

En las secciones anteriores se dilucidó la trayectoria histórica de la economía mexicana, se aclaró que se tomó un límite hacia atrás en el tiempo, pues se explicó que la dependencia de la trayectoria (*path dependence*) es una variable que recalca la acumulación institucional de periodos previos, lo cual condiciona de manera importante el desarrollo competitivo en etapas posteriores. Es decir, dicha variable explica la persistente influencia del pasado sobre el presente y el futuro, lo que permite comprender por qué es tan difícil que las economías logren revertir sus tendencias de largo plazo (North, 1993:15). Este condicionamiento histórico puede provenir de mucho tiempo atrás, razón por la cual se decidió analizar dicha trayectoria a partir del modelo ISI. Se manejó la idea que en esta época se desarrollaron e instauraron muchas de las instituciones que frenan el desarrollo competitivo; no obstante, se deja abierto el debate sobre el punto de partida que estableció la dirección de dicha trayectoria. Lo que es notorio es que el modelo ISI fracasó porque no existió una solución real que limitará los comportamientos informales, lo que generó una serie de problemas estructurales que terminó por extinguir dicho modelo y generar en gran parte de la crisis de 1982.

La idea que se maneja de aquí en adelante es que, la dependencia de la trayectoria configura una determinada estructura artefactual que puede propender o no a la eficiencia adaptativa. Es decir, los eventos previos van conformando un armazón u organización que compendia una serie de elementos como son: las instituciones (*como reglas e incentivos*), las creencias, herramientas, instrumentos, tecnologías, todos estos legados por la cultura nacional (North, 2005: 58). Estos elementos le dan forma al modo de producción, distribución y consumo (*estructura artefactual*), que tiene como función esencial propender

a la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles (Ibidem: 104). En la dinámica institucional, esta organización va cambiando de manera progresiva o regresiva, generado tanto mayor como menor eficiencia o eficacia. Lo que se debe considerar es el modo en que la economía evoluciona a lo largo del tiempo, la inclinación de una sociedad a adquirir conocimientos y a aprender, a inducir la innovación, a correr riesgos y a mantener una actividad creadora, así como a resolver problemas. La eficiencia adaptativa depende de la estructura institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición al aprendizaje en un mundo de fuerte dinamismo (Flores; Martínez y Padilla, 2006: 114).

Según Whitley (2002), (citado en Jeannot, 2010: 20). Una estructura artefactual eficiente sería el equivalente a un modo de producción suficientemente pujante como para dotar de sustentabilidad a los factores de la producción, ya que el régimen institucional de la nación respectiva logra un aumento sostenido del producto per cápita en función de las ganancias de productividad, pero no de las rentas.

De este modo, la estructura artefactual no es fija, sino todo lo contrario, ésta evoluciona con el paso del tiempo, al igual que la secuencia histórica. Cabe aclarar que lo que evoluciona o involuciona es la secuencia de hechos, según sea esta secuencia, se deducen las características esenciales de la dependencia de la trayectoria como; por ejemplo, el proteccionismo regaliano. Cuando existen cambios en el entorno, siempre es una buena oportunidad para romper o modificar en cierto grado la organización precedente. Esta nueva estructura que surge sobre la base de la anterior puede romper las viejas instituciones o elementos que frenan el desarrollo o reforzar la estructura anterior teniendo como resultado una profundización de los malos resultados.

Cuando el modelo ISI entra en crisis durante los años setenta, y posteriormente se genera la crisis de principios de los ochenta. Fueron señales claras de que la estructura artefactual operante hasta entonces era ineficiente, ya que la innovación no era un rasgo característico de esta estructura construida a partir de la dependencia de la trayectoria. La pregunta que surge ahora es ¿Esta oportunidad histórica configuró una estructura artefactual suficientemente sólida para romper el *lock-in*?

La pregunta anterior se quiere responder en esta sección; es decir, se quiere saber si el cambio o viraje de modelo económico al neoliberalismo logró romper con la trayectoria adversa y establecer una evolución positiva de los factores productivos donde está comprendido el orden institucional. A partir de este punto, se comenzará a describir cuál fue el proceso bajo el cual se comenzó a instaurar dicho modo de producción en México. Y evaluar en términos de eficiencia sus resultados.

La crisis de la deuda externa durante los años ochenta representó el final de una larga fase de estrategia económica. Generó, además, un quiebre profundo o radical en los criterios de política económica utilizados desde los años treinta. Para entonces el proceso de industrialización ya se había debilitado desde mediados de los años setenta, pero la crisis de la deuda externa en 1982 terminó por ratificar esta tendencia. Los esfuerzos de apertura al mercado, que hasta ese tiempo se habían mostrado renuentes, comenzaron a surgir. Así, las esferas o espacios de acción del mercado se expandieron. Esta sección analiza las transformaciones acontecidas en México a partir del estallido de la crisis de la deuda de los años ochenta.

Según Tello (2012: 250-251), el actual programa neoliberal, que con entusiasmo adoptan los gobiernos mexicanos y que en la actualidad prevalece, asegura mejorar la competitividad, estimular el libre acceso a los recursos de capital y a los tecnológicos y

promete una estructura económica más flexible. Todo ello para desarrollar un ambiente más favorable para los inversionistas nacionales y extranjeros, y así lograr un crecimiento económico sostenido, estabilidad en los precios y los más altos niveles de bienestar para la población. Se abandona progresivamente el proyecto de desarrollo que México siguió durante décadas por un programa distinto y de profundas reformas estructurales, que busca descansar en el libre juego de las fuerzas del mercado para asignar y utilizar los recursos, no regulado, abierto con el exterior y con cada vez menos participación del Estado. Este último punto respecto al Estado es necesario matizarlo; autores como Escalante (2015: 20-21), abordan el tema de la naturaleza del Estado dentro del modelo neoliberal y afirman que, contra lo que imaginan algunos críticos, y contra lo que proclamen algunos propagandistas, dicho modelo no pretende eliminar al Estado, ni reducirlo a su mínima expresión, sino transformarlo, de modo que sirva para sostener y expandir la lógica del mercado. O sea que, los neoliberales necesitan un nuevo Estado, a veces un Estado más fuerte, pero con otros fines.

Según Tello (2012: 251-253), el programa neoliberal que sin mayor consulta democrática a la población se puso en práctica en el país, descansó en lo fundamental en tres reformas estructurales. Él describe estos cambios de la siguiente manera:

Redimensionar al Estado:

- 1) En la finanzas públicas, progresiva eliminación del déficit público; reducción del gasto público, sobre todo el de inversión fija y el destinado al gasto social; reducir, hasta eliminar, los diversos subsidios a las actividades económicas y a las personas (no tanto los que benefician a las empresas); incrementar los precios y las tarifas de los bienes y de los servicios que el sector público ofrece a la economía; descansar en los impuestos indirectos (más que en los directos) para aumentar la recaudación;

reducir las tasas y los tramos en el Impuesto Sobre la Renta; eliminar paulatinamente los gravámenes al comercio exterior. Pagar cabal y puntualmente la deuda con el exterior y, en el tiempo, reducir la deuda interna y externa como proporción del PIB.

- 2) Venta, transferencia o cierre de las empresas del sector público. Muchas de las empresas eliminadas, se relacionan con las empresas agropecuarias y las de desarrollo social. Desmantelamiento de una amplia red de protección social para las clases populares.
- 3) Desregulación progresiva de las diversas actividades económicas y sociales que el sector privado lleva a cabo.
- 4) Simplificación de los trámites de diversa índole que los particulares llevan a cabo ante la autoridad.

Apertura al exterior

- 1) Eliminar, rápida y progresivamente, los gravámenes y los controles cuantitativos al comercio exterior.
- 2) Eliminar progresivamente el control de cambios.
- 3) Ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Posteriormente a la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- 4) Firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- 5) Firma de tratados y acuerdos de libre comercio y de carácter financiero con varios países.
- 6) Ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
- 7) Desregulación de, y apertura a, la inversión extranjera. Eliminar los diversos controles sobre el movimiento y destino de capitales.

Política monetaria y financiera

- 1) Desregulación del servicio de banca y crédito (de las operaciones activas y de las pasivas; ausencia de la regulación prudencial).
- 2) El servicio de la banca y crédito deja de ser un servicio público concesionado y pasa a ser una actividad tan sólo sujeta a autorización.
- 3) Privatización de la banca y su apertura al capital externo.
- 4) Paulatina eliminación del encaje legal y de su estrecha relación con el sistema de operaciones selectivas de crédito.
- 5) Cancelación de muchos de los fideicomisos de fomento, que operan como mecanismos de descuento y garantía.
- 6) Eliminación de parte de la banca nacional de desarrollo y fomento. La que permanece, reduce sustancialmente sus actividades a operaciones de segundo piso con la banca privada.
- 7) Autonomía del Banco de México, Su tarea principal: velar por la estabilidad de los precios internos.

A grandes rasgos, estos son los cambios formales bajo los cuales se inició una nueva estrategia de desarrollo. No obstante, me parece importante desarrollar de manera breve un argumento respecto al éxito de estas reformas. Se ha mencionado que la crisis de la deuda externa fue la gota que derramó el vaso para que México iniciará un largo proceso de transición, promovido por el Ejecutivo Federal, hacia nuevos modos de organizar y promover la producción y el intercambio, y de relacionar la economía del país con el resto del mundo. Las reformas, acciones y cambios antes descritos son la nueva estructura y/u organización bajo la cual se empezó a guiar o coordinar el proceso de desarrollo competitivo. Es decir, hubo un cambio en las reglas formales del juego, producto de las debilidades estructurales y

malos resultados del proyecto de desarrollo seguido en épocas anteriores. Sin embargo, todo el numerado anterior se refiere única y exclusivamente a cambios en el ámbito formal de la economía; es decir, sólo a instituciones formales. La pregunta es ¿las instituciones informales evolucionaron en el mismo sentido o de manera positiva para acompañar los cambios formales anteriores?, esta cuestión es de suma relevancia, pues el cambio institucional progresivo incluye ambos tipos de instituciones. Pero el cambio en instituciones informales se refiere fundamentalmente a modificaciones en comportamientos por parte de los distintos agentes, y por obvias razones el cambio no es tan rápido como en el ámbito formal ni tan sencillo, pero sin duda si es el aspecto más relevante que estudiar en la dinámica del cambio, pues de este tipo de instituciones surgen los frenos o trabas más importantes para redireccionar la trayectoria de manera positiva. De aquí en adelante se busca describir de manera más precisa cómo se fueron dando algunos de los cambios antes mencionados y averiguar hasta qué punto las instituciones informales significan un obstáculo de gran relevancia para el desarrollo competitivo dentro de este nuevo modelo.

Siguiendo la narrativa de Cárdenas (2015), el Gobierno de Miguel de Madrid había iniciado desde 1983 los primeros cambios profundos o estructurales en la economía, durante su administración se redujo el tamaño y complejidad del sector público. El país se abrió a la competencia con el exterior, por este motivo se fueron eliminando los permisos previos a la importación y se redujeron aranceles. En 1985 México ingreso al GATT, lo cual era un paso definitivo en la liberalización comercial. Aunque fue durante esta administración cuando se inició el proceso de transformación; el comienzo del gobierno salinista representó una profundización de las reformas neoliberales. Dicha administración coincidió con cambios profundos en el sistema económico y político mundial. Para aquel entonces todas las reformas salinistas se orientaron a eliminar las barreras para hacer más competitiva la

economía del país mediante mecanismos de mercado. En dicho proceso el Estado quedó supeditado al mercado. Una de las reformas más ambiciosas y de mayor trascendencia de esta administración fue la firma del TLCAN que entró en vigor en enero de 1994. Se decía que el objetivo central de dicho acuerdo era elevar la competitividad del sector productivo del país al confrontarlo con la competencia externa para eliminar de una vez y para siempre, se argumentaba, la ineficiencia de la economía.

El gobierno de Salinas de Gortari también generó cambios importantes en materia de reglamentaciones sobre la inversión extranjera directa, lo cual pasó a debilitar aún más el esquema proteccionista, pues además de brindar mayor seguridad jurídica a la inversión foránea, el acceso a las diversas actividades económicas del capital extranjero se liberalizó en forma gradual. En 1993 se emitió una nueva ley de inversión extranjera directa que amplió significativamente las áreas no restringidas por la ley y se adaptó la legislación a los acuerdos convenidos en el TLCAN. Ello contribuyó también de manera importante a la introducción plena de México a la economía internacional.

Otra gran área de reformismo de Salinas fue la reprivatización de entidades y empresas estatales. Si bien dicho proceso comenzó durante la gestión de Miguel de la Madrid fue Salinas quien realmente transformó una parte importante del entonces sector paraestatal. A mediados de 1989 el gobierno salinista decretó la privatización de Aeronaves de México, de Mexicana de Aviación, del Grupo Dina, así como de algunos ingenios azucareros. En 1990 se privatizaron Teléfonos de México, la Minera Cananea y algunas plantas de Conasupo, por mencionar sólo algunos. Hay quienes señalan que algunas de estas privatizaciones fueron casos exitosos como el de las aerolíneas. Otras han sido muy cuestionadas como la de Telmex, la cual se ha argumentado que de ser un monopolio estatal se pasó a uno privado.

Otra privatización bastante cuestionable fue la de la banca, pues hay quienes consideran que ésta contribuyó de manera importante en la crisis de 1994-1995.

En materia de desregulación (desreglamentación o liberalización), el sector económico más importante en someterse a este proceso fue el financiero, dicho sector fue liberalizado y su marco legal se ajustó para enfrentar mayor competencia, pasando de una regulación directa a una más de tipo prudencial. En su momento se concibió a la desregulación financiera como el mecanismo necesario para promover su desarrollo y proveer los fundamentos para convertirlo en el pilar del despegue al desarrollo por el financiamiento a largo plazo que este mercado puede proveer a la inversión productiva. No obstante, al igual que la privatización de la banca hay quienes señalan que la crisis de 1994-1995 se debió a una combinación de ésta y la desregulación financiera.

Sin embargo, el rescate bancario resultó en un descontento que agravó todavía más la agitación social y política en contra del PRI, y a partir de que en el Congreso ya no hubo mayoría de ningún partido, al presidente Zedillo ya no le fue posible pasar reformas económicas sustantivas. De ese entonces a la fecha, incluidos los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), ha sido muy difícil encontrar los consensos políticos para realizar las reformas estructurales. Para este autor, el avance durante la administración del presidente Zedillo fue más en el terreno político y de transparencia que en el ámbito económico. La expectativa de la sociedad en el gobierno de Vicente Fox era grande, pues se esperaba que se efectuarán las reformas estructurales pendientes; no obstante, la composición del Congreso, la impericia negociadora de la presidencia, junto con divisiones al interior del partido en el poder, impidieron avanzar en materia de reformas sustanciales. La administración de Felipe Calderón tuvo el mismo problema para concretar las reformas necesarias para avanzar en términos competitivos. Durante la administración de Enrique Peña

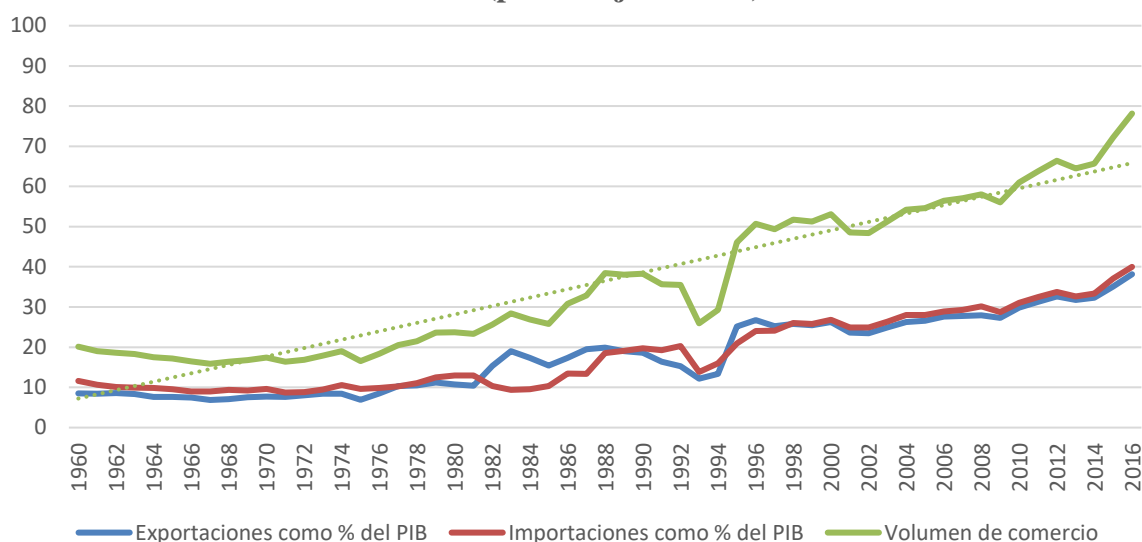
Nieto (2012-2018) se ha dado paso a reformas pendientes importantes como la energética, la laboral y la educativa. Sin embargo, el fenómeno de la economía informal puede invalidar cualquier reforma limitada al ámbito formal de la economía, así como las que pudieran dirigirse al mismo sector informal porque los empresarios informales han cooptado a toda la clase política mexicana.

4. Análisis empírico de la experiencia mexicana en algunas áreas de cambio producto del nuevo modelo de desarrollo

4.1. El sector externo

Como se dijo anteriormente, una de las áreas de cambio más importante producidas por la implementación del modelo neoliberal fue la apertura del sector externo. La puesta en práctica de las directrices del neoliberalismo implicó entre muchas otras cosas una importante apertura de mercados para los bienes y servicios. Hay que recordar que durante el periodo conocido como industrialización por sustitución de importaciones (1940-1982) se incrementaron las barreras comerciales con un significativo sesgo anti exportador. Hacia finales de los años setenta, este tipo de modelo entró en crisis y sobrevino una etapa de apertura comercial. Hay quienes señalan que este proceso empezó en 1983, después de la crisis de la deuda, lo que es un hecho, es que un gran paso en este sentido fue la adhesión al GATT en 1986 y posteriormente con el TLCAN en 1994, lo que produjo un aumento del volumen comercial como se puede observar en la tendencia de la siguiente gráfica.

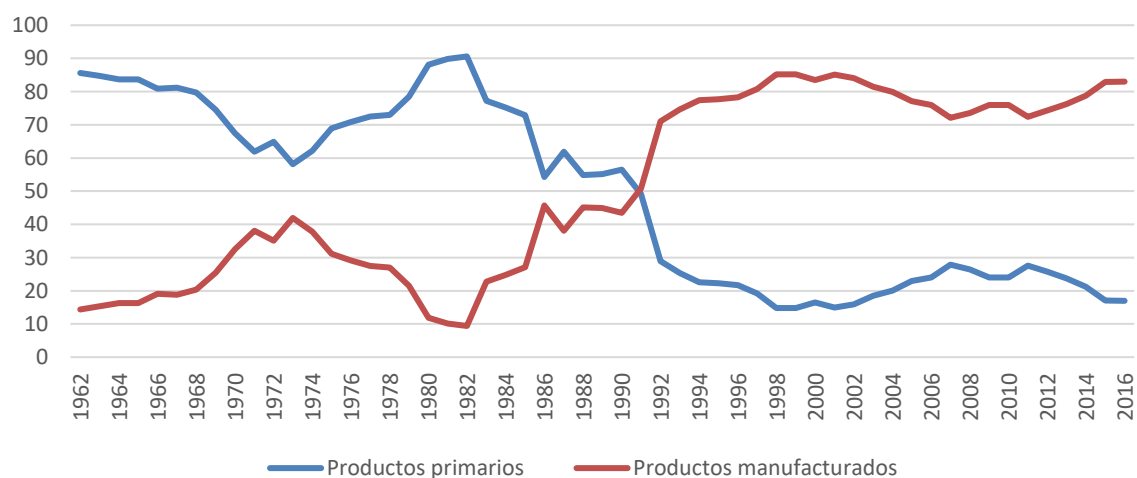
**Gráfica 11. México. Volumen del comercio internacional, 1960-2016
(porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial. Indicadores del desarrollo Mundial.

Pero no sólo el volumen de comercio cambió sino también su composición, lo anterior se puede verificar con la siguiente información:

Gráfica 12. México. Participación de los productos primarios y manufacturados en las exportaciones totales, 1962-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL. Indicadores sobre el sector externo.

Como se puede apreciar en la gráfica 12, existe un cambio de composición en el área comercial a partir de los años ochenta, pues se puede verificar que en esos años hay un cambio de tendencia: los productos primarios descienden su participación en las exportaciones totales mientras que los manufactureros aumentan dicha participación. Lo anterior se observa mejor a partir de los años noventa (con la entrada en vigor del TLCAN), pues las tendencias se invierten. Esto es suficiente para afirmar que el sector manufacturero y maquilador se convirtió en parte fundamental para estimular el crecimiento y desarrollo del país por medio del intercambio comercial.

Lo anterior viene a reforzar la idea que se había señalado anteriormente respecto al cambio estructural que experimento la economía mexicana, lo cual se ve reflejado en el aumento del volumen comercial y el crecimiento de las exportaciones no petroleras, principalmente de las manufactureras o mejor dicho maquiladoras.

Hasta este punto pareciera que los cambios o reformas que impactaron el comercio exterior han sido exitosas y beneficiosas para el país en su conjunto; sin embargo, si se hace un análisis más minucioso se encuentra lo siguiente:

Cuadro 14. Balanza comercial de mercancías de México, 1995-2015

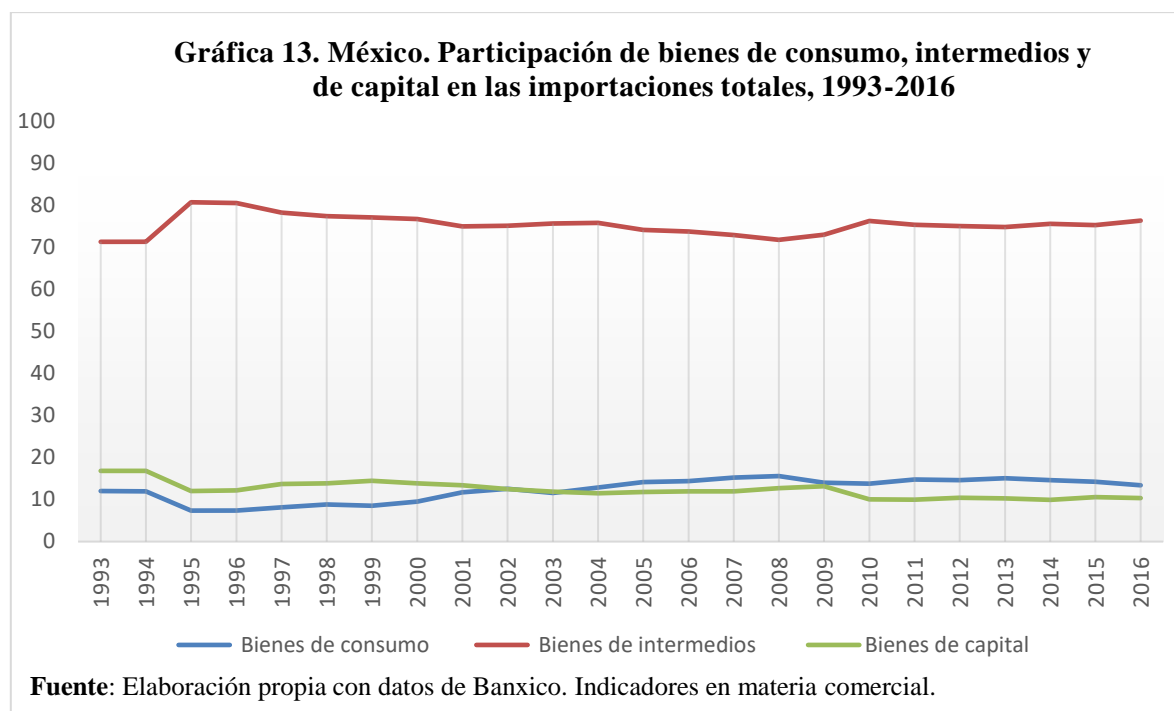
(Millones de dólares)

	1995	2000	2005	2010	2015
Exportaciones totales	79,541,554	166,120,737	214,232,956	298,473,146	380,622,951
Petroleras	8,637,823	16,124,312	31,888,572	41,693,416	23,172,870
Petróleo crudo	7,419,614	14,552,870	28,329,481	35,918,508	18,524,410
Otras	1,218,211	1,571,442	3,559,083	5,774,908	4,648,460
No petroleras	70,903,731	149,996,425	182,344,384	256,779,730	357,450,081
Agropecuarias	4,572,951	4,752,470	5,981,081	8,610,443	12,970,645
Extractivas	535,926	496,374	1,167,715	2,423,983	4,504,543
Manufactureras	65,794,854	144,747,581	175,195,588	245,745,304	339,974,893
Importaciones totales	72,453,067	174,457,823	221,819,526	301,481,819	395,232,369
Petroleras	2,652,931	7,973,538	16,393,704	30,211,160	33,287,655
Gas natural	105,771	400,761	2,696,602	2,313,438	3,851,179
Derivados del petróleo	1,204,114	4,612,664	8,188,799	19,587,098	21,396,578
Petroquímica	1,343,048	2,960,113	5,508,304	8,310,624	8,039,898
No petroleras	69,800,136	166,484,285	205,425,822	271,270,659	361,944,714
Agropecuarias	2,632,113	4,880,490	6,240,937	9,845,065	11,240,977
Extractivas	382,694	645,730	1,217,907	1,203,823	1,057,283
Manufactureras	66,785,329	160,958,065	197,966,978	260,221,771	349,646,454

Fuente: INEGI (2017: 27).

En el cuadro anterior es posible apreciar de manera más precisa la predominancia del sector manufacturero en las exportaciones totales, pues en el horizonte temporal analizado este tipo de exportaciones representan una cifra muy cercana al total; es decir, se encuentran muy por encima de las petroleras, pero no sólo eso, sino también de las no petroleras como las agropecuarias y las extractivas; esto por el lado de las exportaciones. No obstante, cuando se analizan las importaciones durante el mismo periodo de tiempo se observa que es también el rubro manufacturero el que representa la mayor proporción de éstas en el total; pero además éstas tienen un valor superior al de las exportaciones en este mismo rubro y en las totales a partir del año 2000 y su valor crece año tras año. Lo anterior ha provocado un déficit comercial crónico o permanente en el sector comercial afectando de manera importante la

cuenta corriente y por ende la balanza de pagos del país. Pero ¿cuál es la composición de estas importaciones procedentes del sector manufacturero?



En la gráfica 13 es posible observar dicha composición, donde se nota que la mayor parte de éstas son de bienes intermedios representando alrededor del 70% de las totales. Tomando en cuenta la participación de los bienes intermedios y de capital, éstos representan casi la totalidad. Mientras que, los bienes de consumo constituyen una parte minoritaria de las mismas. Lo anterior refleja la enorme dependencia de la manufactura en bienes intermedios y de capital extranjeros para la fabricación de dichos productos. El sector exportador de la economía mexicana se encuentra desligado de la economía interna, esto debido a que hay un débil suministro de insumos nacionales.

Si se analiza la balanza comercial de mercancías de México por grupo de productos se encuentra lo siguiente:

**Cuadro 15. México. Balanza comercial de mercancías por principales capítulos,
2014 y 2015**

Concepto	Participación en el total	
	2014	2015
Exportación total	100	100
Vehículos terrestres y sus partes	22	24.4
Máquinas y material eléctrico	19.4	20
Aparatos mecánicos, calderas, partes	14.5	15.3
Combustibles minerales y sus productos	11.6	6.6
Instrumentos y aparatos de óptica y médicos	3.6	4
Muebles; medicoquirúrgico; no expresados en otra parte	2.5	2.6
Los demás	26.7	27.1
Importación total	100	100
Máquinas y material eléctrico	28.8	20.9
Aparatos mecánicos, calderas, partes	16.4	18.3
Vehículos terrestres y sus partes	10.4	9.3
Combustibles minerales y sus productos	8.1	6.5
Plástico y sus manufacturas	5.5	5.6
Instrumentos y aparatos de óptica y médicos	2.9	3.5
Los demás	35.9	35.9

Fuente: INEGI (2015: 27-28).

El cuadro anterior nos permite apreciar cuáles son los rubros de mayor exportación e importación en México. Es posible darse cuenta de que las ramas de mayor exportación también son las que más importan. Pero no sólo eso, sino que las ramas de mayor exportación e importación están asociadas a la industria maquiladora, ésta contribuye con la mayor parte de las exportaciones no petroleras de bienes del país, representando así, buena parte del dinamismo del sector externo, llegando a ser la principal vía de inserción internacional de la economía mexicana. En este tema aparecen varias posturas; sin embargo, se resalta un efecto negativo de la misma debido a la elevada dependencia de este sector respecto al creciente componente importado y su escasa interrelación con el tejido productivo local, ya que las exportaciones industriales responden a políticas por parte de las empresas transnacionales

que programan la deslocalización en función de sus intereses corporativos. No obstante, también es cierto que esta industria ha sido una fuente importante de empleos (pero es su mayoría no calificados), en particular de la región fronteriza norte.

A pesar del crecimiento de la maquila persiste una gran heterogeneidad al interior del sector. Hoy parece necesario avanzar hacia un tipo de maquiladora que no sólo ensamble piezas, sino que utilice más los proveedores industriales internos, mejore conocimientos y utilice tecnologías de avanzada y, por lo tanto, reclute mano de obra calificada, y en consecuencia genere mayor valor agregado. Ese parece ser el reto y circunstancia actual de la maquiladora en México. No obstante, lo anterior parece bastante complicado de lograr bajo este esquema. Para Tello (2015: 29), esta serie de cambios refleja la convicción de que la mejor política para promover el desarrollo industrial y el económico en general, era la remoción de los obstáculos al libre juego del mercado aunada a la creación de un régimen legal de respeto a los derechos de propiedad. Desde esta perspectiva, la política industrial habría de limitarse a compensar fallas de mercado, ya fuera resolviendo problemas de coordinación e información entre los agentes, proporcionando bienes públicos o ayudando a proveer proyectos de inversión. En otras palabras, no hay una política industrial en México.

Otro tema relevante es cómo se financian el monto de importaciones. Es evidente que al ser mayor el valor de las importaciones que el de las exportaciones, éstas no son suficientes para financiar las importaciones necesarias, los préstamos o el crédito se hacen indispensables o imprescindibles, como el aire al pulmón, para que la economía mexicana pueda abastecerse. La mayoría de las veces se recurre al capital extranjero para cubrir la brecha comercial, ya que el ahorro interno es insipiente, lo que presiona aún más la cuenta corriente. Por lo tanto, es un asunto de nivel, composición y forma de financiamiento.

Una vez hecho el análisis anterior respecto al rubro de apertura exterior parece conveniente verter una serie de comentarios. En un punto del capítulo se tocó el tema respecto al rol del Estado dentro del nuevo modelo económico llamado neoliberalismo; bajo este nuevo esquema existe una visión diferente del mismo, hay quienes señalan que se buscó y se busca una minimización de éste en la actividad económica; sin embargo, se concuerda más con la idea de que este redimensionamiento del Estado puede entenderse bajo el argumento de que en una economía no existe un tamaño óptimo del mismo, eso puede depender de múltiples factores. Más que un asunto de tamaño, el tema pasa por una participación diferente de éste en la economía; según esto, es tarea del Estado velar por el buen funcionamiento del mercado, en este sentido, éste debe facilitar y propiciar el desarrollo de la denominada cultura de la competitividad, tal y como se señaló en el capítulo 3 de esta investigación. El papel correcto que debe desempeñar en economía abierta es el de catalizador y estimulador de los determinantes de la competitividad nacional.

No obstante, desde la década de los ochenta la política industrial en México ha sido apoyada por políticas horizontales que favorecen la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y las desregulaciones, cuyo resultado es el reflejo de una política industrial pasiva ya que, únicamente crea las condiciones para favorecer el libre funcionamiento del mercado dejando de lado las políticas necesarias para insertarse de manera competitiva al exterior. En secciones anteriores se describió la trayectoria histórica que ha seguido la economía mexicana, se planteó el argumento de persistencia institucional para subrayar la idea de que las instituciones pueden perdurar a lo largo del tiempo, bajo esta explicación se señaló que el modelo ISI representa una etapa de acumulación institucional en el sentido de que se reciclaron una serie de elementos que perduran hasta hoy y obstaculizan una dirección progresiva hacia el desarrollo bajo el esquema neoliberal. En este sentido parece importante

aclarar el significado de la expresión acumulación institucional que se acuñó. Si se entiende al término acumulación como la acción de aumentar progresivamente la cantidad o el número de determinados elementos u objetos, entonces la expresión puede ser muy peligrosa porque si digo acumulación institucional negativa puede verse como contradictoria, e incluso entenderse como desacumulación. No obstante, se utiliza el término para referirse a la herencia y construcción de instituciones de oposición al desarrollo competitivo.

Durante el modelo ISI se aplicaron una serie de políticas proteccionistas con la finalidad de hacer más competitiva la producción local; sin embargo, todo desembocó en problemas más profundos que tenían por explicación la ineficiencia del aparato productivo y la falta de competitividad de la producción nacional. A partir de 1983 se comienza con una serie de reformas formales que sustentarían el nuevo modelo de desarrollo, entre estas se encuentran las del sector externo, que incluían entre muchas otras cosas eliminar rápida y progresivamente los gravámenes y los controles cuantitativos al comercio exterior; es decir, se siguió con el mismo pensamiento del modelo ISI, en el sentido de que una vez que la industria local se volviera competitiva a causa de las medidas proteccionistas, se disminuirían éstas para dejar competir a la industria local con la extranjera (en el caso de que el proteccionismo fuera eficiente). Con el nuevo modelo pasa algo similar, se afirma que, la finalidad es elevar la competitividad del sector productivo del país confrontándolo con la competencia externa con el objetivo de eliminar de una vez y para siempre la ineficiencia de la economía. Pero lo anterior es como querer que las cosas funcionarán como por arte de magia, ya que las medidas proteccionistas en México generaron una estructura productiva ineficiente y eso no va a cambiar sólo porque dicho sector se abra al exterior, al contrario, dicha ineficiencia ha perdurado como se observó en el análisis anterior.

Según Arroyo (1998: 302), el libre comercio no es simplemente abrimos al comercio mundial, se debe pensar en una economía abierta, pero con proyecto nacional y por ello hay que cuestionar el llamado libre mercado. El proteccionismo tal y como se deformó con la evolución del modelo ISI ya no es viable ni conveniente ni sostenible. Fue indiscriminado y generó ineficiencia adaptativa. Pero la solución no es tan simple como la apertura, ahora también indiscriminada. La apertura, su magnitud y sectores, así como sus ritmos deben estar guiados por un proyecto nacional sustentable y acompañados de políticas específicas. La competitividad no la logra el mercado, el mercado sólo castiga con la muerte al que no sea competitivo. No obstante, es importante mencionar que esta forma de expresarse del autor alude al llamado Darwinismo de Mercado que operaría en las economías de competencia intensiva, pero que no opera en absoluto en las de soft competition o competencia blanda. Sin embargo, una idea que se comparte con el autor es que la competitividad se logra con políticas específicas en las que el Estado debe ser un actor fundamental. Además, la competitividad no es el fin absoluto, sino sólo un requisito de viabilidad. El objetivo de cualquier estrategia económica es el bienestar de la población.

4.2. Las privatizaciones

En México los procesos de privatización se iniciaron en 1983. El modelo económico anterior llamado genéricamente en América Latina de Sustitución de Importaciones, que funcionó a partir de la década de los cuarenta, entró en crisis desde la década de los setenta. Este modelo implicaba entre muchas otras cosas una fuerte participación estatal en la economía.

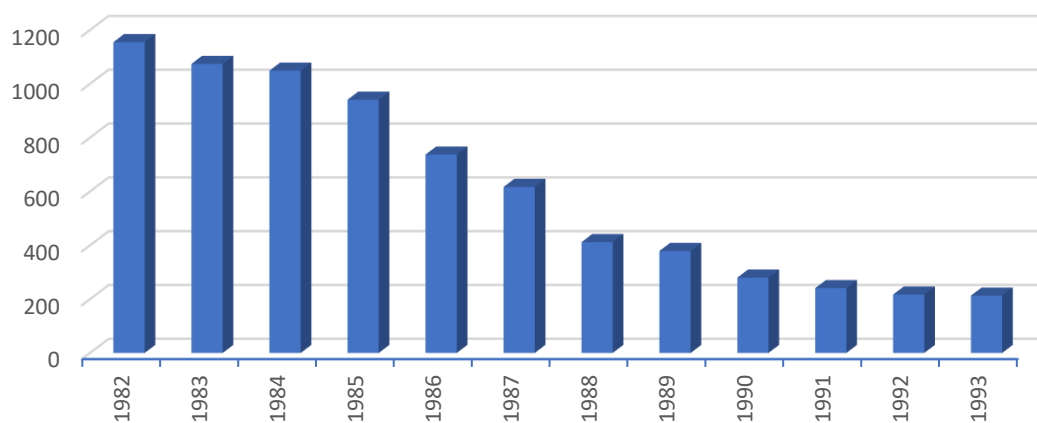
En 1982 estalló una crisis de tipo financiero, contribuyeron a desencadenarla la disminución de los precios del petróleo (México era un importante exportador) y la elevación de las tasas internacionales de interés (en la década de los setenta México financió una parte importante del gasto público por medio de la deuda externa como se señaló en la sección

anterior). A partir de 1983 se empezó a gestar el actual modelo económico neoliberal que implica entre otras cosas una extensiva privatización de empresas e instituciones gubernamentales.

El proceso de privatización en México habría que ubicarlo en el contexto de cambio de modelo económico. Para el nuevo modelo, el papel del Estado no sería el de ser generador de bienes y servicios y, en esta medida, lo más eficiente resultaría transferir estas actividades a los particulares, los que impulsados por el mercado las harían más eficientes. A la letra se lee en los proyectos gubernamentales que las razones de la privatización están ubicadas dentro de lo que desde el gobierno se llama el *cambio estructural de la economía* y la construcción de un modelo eficiente, competitivo y que genere crecimiento. Dentro de los objetivos específicos del programa de privatización están: fortalecer las finanzas públicas, concentrar los recursos estatales en áreas realmente estratégicas, eliminar subsidio y aumentar la productividad.

En este sentido esta sección pretende analizar algunos de los aspectos de uno de los instrumentos de política económica que forman parte del programa de modernización económica que emprendieron en su momento el presidente Miguel de la Madrid y después con mucha mayor fuerza el presidente Salinas de Gortari y que continua en la actualidad: la desincorporación o privatización de entidades paraestatales.

Gráfica 14. México. Evolución anual del sector paraestatal



Fuente: Rogozinski (1993: 45).

Cuadro 16. México. Composición anual del sector paraestatal

	Organismos descentralizados	Empresas de participación mayoritaria	Fideicomisos públicos	Empresas de participación minoritaria
1982	102	744	231	78
1983	97	700	199	78
1984	95	703	173	78
1985	96	629	147	69
1986	94	528	108	7
1987	94	437	83	3
1988	89	252	71	0
1989	88	229	62	0
1990	82	147	51	0
1991	78	120	43	0
1992	82	100	35	0
1993	82	99	32	0
1996	76	129	23	0
1997	75	136	23	0
1998	74	171	23	0
1999	79	145	23	0
2005	90	101	21	0
2006	93	101	21	0
2007	98	91	21	0
2008	98	91	14	0
2009	97	77	14	0
2010	99	77	14	0
2011	99	77	11	0
2012	105	78	12	0
2013	104	75	13	0
2014	95	75	13	0
2015	99	64	6	0
2016	75	37	11	0

Fuente: Rogozinski (1993) y Diario oficial de la Federación.

A medida que el proceso de desincorporación o privatización avanzó, la estructura del sector público se ha modificado presentado una reducción gradual pero sostenida. En la gráfica 14 y cuadro 16 se presentan las cifras correspondientes a los cambios que se fueron

registrando de 1982 a 2016. Éste es, a grandes rasgos, el panorama general del programa de privatización que se implementó en aquellos años, el cual continúa expandiéndose.

El análisis sobre el proceso de privatización es vasto; es decir, se puede evaluar muchísimas aristas de éste; por ejemplo, las consecuencias laborales y sociales de dicha medida, las diferentes etapas del proceso de privatización, incluyendo la actual, las razones de éste ubicadas en el nuevo modelo de desarrollo, la supuesta construcción de un modelo eficiente y competitivo y sus efectos en los sectores más importantes de la actividad económica, entre otros. Claro que evaluar alguno de estos rubros del proceso implicaría un análisis detallado sobre el tipo de empresas o entidades desincorporadas; sin embargo, el espacio no permitiría un análisis pormenorizado de estos aspectos, pues como se observa en la gráfica 14 y el cuadro 16 el número de empresas o entidades es grande, se tendría que hacer alguna selección de las más importantes bajo algún argumento o criterio. No obstante, el sentido de análisis que se quiere imprimir en este punto es distinto, claro que algunos de los aspectos antes mencionados podrán de alguna manera verse implicados o relucir bajo el tipo de análisis que se pretende hacer. El análisis del proceso de privatización se encuentra encajado en el sentido de que la transformación de la función de la empresa pública y la acelerada desregulación del proceso económico. Todo ello es parte de una nueva estrategia de la élite de poder para beneficiarse del proceso de desregulación y privatización.

Un trabajo que abona en este sentido es el de Hernández (2013), según este autor bajo el esquema discursivo de un liberalismo social, en el periodo neoliberal se llevaron a cabo ajustes profundos, fue una fase de reformas centrales en materia de propiedad de activos estatales mediante las privatizaciones, lo que alteró la estructura doméstica. Esa estructura no ha sido sustancialmente alterada por gobiernos posteriores a los que implementaron las reformas, ya que las decisiones favorables al gran capital han sido permanentes.

El autor hace un breve recuento de las acciones que redimensionaron la proporción entre el sector público y el privado; la principal acción ha sido la privatización, pues bajo la retórica neoliberal se considera que la empresa privada es más eficiente que la pública. Según él es posible rastrear los grandes y más importantes procesos de desincorporación que han marcado el proceso de conformación de lo que él llama el gran capital. El autor destaca los siguientes: el proceso de privatización de Teléfonos de México (TELMEX), para el cual, según el autor, existían ofertas más grandes y convenientes para el Estado por parte de grupos extranjeros, que la de grupo Carso la cual terminó por ser la ganadora, propiedad de Carlos Slim, quien se apropió del control de la empresa monopólica. Este fue un claro mensaje por parte de la autoridad oficial de que la propiedad mayoritaria quedara bajo el control de nacionales. Aunque no tengo datos duros sobre el particular, el gran negocio de Slim fue comprar Telmex al 50% del valor de mercado.

Caso similar al anterior se encuentra en la empresa televisa estatal Imevisión y un paquete de medios, que derivó en lo que actualmente se conoce como TV Azteca. De acuerdo con el autor, durante este proceso, culminado en 1993, cuatro grupos nacionales se interesaron por formar parte de la licitación, éstos fueron: Grupo Salinas, Radio Centro, MVS y Medcom. De los cuales como se sabe Ricardo Salinas Pliego dueño de Grupo Salinas en sociedad con Alberto y Moisés Saba salieron victoriosos. Esta oferta ganadora fue por 650 millones de dólares, 30% superior a la oferta de los otros tres grupos. Sin embargo, para cubrir esa cantidad, Ricardo Salinas Pliego requirió un fondeo de 30 millones de dólares que le fue otorgado por Raúl Salinas hermano del aquel entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

Un caso sumamente peculiar es el del sector minero en México. Una de las principales empresas en este sector es Grupo México, de Germán Larrea. Esta empresa ha sido la única favorecida con concesiones en minas de cobre por parte de los gobiernos federales en los últimos veintidós años según lo refiere el autor. La tercera empresa minera que domina la extracción de minerales en México es Grupo Peñoles, propiedad de Alberto Bailleres, también dueño del Palacio de Hierro, accionista principal de la aseguradora GNP y Médica Móvil, y patrono del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). El autor destaca que la Ley Minera de 1993, promulgada en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, dio grandes facilidades para la privatización del sector minero y también para la inversión extranjera en esta actividad económica. Por su parte Oxfam (2015: 21) afirma que, en México la minería ha gozado de privilegios fiscales.

Dado lo anterior, el autor enfatiza lo siguiente: históricamente ha habido una centralización del mercado a favor de las grandes empresas. No obstante, la importancia explícitamente conferida por los gobiernos neoliberales al gran capital derivó en su expresión desvirtuada como grupos oligopólicos que, mediante su tratamiento especial ante el poder político, han adquirido concesiones económicas avaladas por el poder. La conformación de estos grandes grupos derivó en una estructura competitiva monopólica que concentra los beneficios en un empresariado de élite. Y continúa enfatizando, no debe olvidarse que estos empresariados de élite alcanzaron su dimensión actual al calor de las privatizaciones alcanzadas en 1982 y exacerbadas con Carlos Salinas de Gortari. Este capitalismo de convivencia, la rentabilización del sociograma y el dominio de la oligarquía rentista, representan un lastre para la economía mexicana, al ponerla en condiciones de vulnerabilidad económica y política frente a los imperativos de los cazadores de renta que han demostrado

en el marco de la competencia global, una propensión parasitaria y anti-innovadora (Hernández, 2013: 125 y 128).

De esta manera, el neoliberalismo en México ha afianzado grandes grupos de capital nacional con un gran poder económico a través de diferentes mecanismos, pero destaca especialmente el de las privatizaciones, lo que ha venido a profundizar de sobremanera el capitalismo improductivo. Esta dinámica consolida resistencias muy profundas para el cambio institucional y obstaculiza el desarrollo competitivo. A fin de dar cuenta de esta problemática en México se citan los siguientes listados publicados por la revista Forbes y la revista Expansión.

Cuadro 17. Mexicanos en la lista de los hombres más ricos del mundo, según

Forbes 2017 (Miles de millones de dólares)

Lugar	Nombre	Riqueza	Sector	Edad
6	Carlos Slim Helú	54.5	Telecomunicaciones	77
82	Germán Larrea Mota Velasco	13.8	Minería	74
123	Alberto Bailleres González	10.8	Minería	86
250	María Asunción Aramburuzabala	5.8	Cerveza, inversiones	54
269	Eva Gonda de Rivera	5.6	Bebidas	..
303	Juan Francisco Beckmann Vidal	6.2	Tequila	77
414	Jerónimo Arango	4.2	Al por menor	91
522	Ricardo Salinas Pliego	3.6	Al por menor, medios	62
660	Antonio del Valle Ruiz	3	químicos	79
973	Emilio Azcárraga Jean	2.1	Transmisión de TV	49
1030	Rufino Vigil González	2	Acero	69
1098	Carlos Hank Rhon	1.9	Bancario	69
1161	Roberto Hernández Ramírez	1.8	Bancario	75
1678	Alfredo Harp Helú	1.2	Bancario	73
1678	David Penaloza Alanís	1.2	Carreteras de peaje	43

Fuente: Forbes (ranking 2017).

El listado que publica la revista expansión además de contener la riqueza también involucra otra serie de aspectos económicos que definen el poder económico de cada uno de estos potentados; por ejemplo, el tamaño de la empresa, los resultados financieros y la generación de empleos. Sin embargo, las dos principales revistas de negocios coinciden en que este empresariado de élite ha permanecido durante todo este tiempo, aunque su posición relativa ha cambiado siempre se han mantenido dentro de los primeros lugares.

Oxfam (2015 y 2016) coinciden con el análisis anterior al señalar que, Carlos Slim, Germán Larrea, Alberto Bailleres y Ricardo Salinas Pliego suman una fortuna equivalente al 9 por ciento del PIB mientras existen en promedio tres millones de trabajadores que reciben un salario mínimo. Los cuatro han hecho sus fortunas a partir de sectores privados, concesionados y/o regulados por el sector público. Estas élites han capturado al Estado mexicano, sea por falta de regulación o por un exceso de privilegios fiscales.

Cuadro 18. Los empresarios más poderosos de México, según expansión

2008 y 2016

Lugar 2016	Lugar 2008	Empresario / Empresas bajo su control
1	1	Carlos Slim Helú América Móvil, Grupo Carso, Grupo Financiero Inbursa, Minera Frisco, IDEAL, Inmuebles Carso, Austria Telekom
2	4	José Antonio Fernández Carbajal Fomento Económico Mexicano
3	9	Alberto Baillères González Grupo Bal
4	3	Germán Larrea Mota Velasco Grupo México
5	..	Armando Garza Sada Alfa
6	8	Daniel Servitje Montull Grupo Bimbo
7	11	Ricardo Martín Bringas y familia Organización Soriana
8	..	Carlos Slim Domit América Móvil, Grupo Carso
9	..	Patrick Slim Domit América Móvil
10	2	Rogelio Zambrano Lozano Cemex
11	12	Emilio Azcárraga Jean Grupo Televisa
14	10	Ricardo Salinas Pliego Grupo Salinas

Fuente: Expansión (ranking 2008 y 2016).

Como es posible observar en los dos cuadros anteriores, las privatizaciones en ciertos sectores impulsaron la fortuna de muchos de los millonarios más poderosos de México, los cuales han tomado claramente ventaja de los defectos de las instituciones mexicanas y de sus relaciones con importantes figuras políticas para aumentar su riqueza. Varias dinastías empresariales surgieron en los años noventa cuando el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari del Partido Revolucionario Institucional (PRI) empezó a desmontar la centralizada economía mexicana. Desafortunadamente, en algunos casos, esas privatizaciones llevaron a la creación de monopolios privados que beneficiaron a algunos empresarios y políticos,

mientras dejaban al mexicano promedio fuera. La concentración de riqueza y de poder económico por este grupo de empresarios lastra el desarrollo competitivo. Según Brescia (2000: 258), durante el régimen de Salinas se apreció el surgimiento de grandes oportunidades para convertir la riqueza pública en ganancia privada por la vía de contactos políticos privilegiados durante el proceso de desmantelamiento y privatización del sector paraestatal. Las grandes fortunas hechas a la sombra de la privatización han consolidado un sin número de episodios sobresalientes en la larga historia de la corrupción mexicana y han alejado al país de la modernidad.

Cuadro 19. México. Distribución del ingreso de las personas por deciles

(Porcentaje del ingreso nacional total)

Deciles	1989	1996	2000	2005	2010	2014
I	1.40	1.40	1.20	1.20	1.60	1.80
II	2.40	2.60	2.20	2.40	2.80	3.00
III	3.40	3.40	3.20	3.40	3.80	3.80
IV	4.20	4.20	4.00	4.20	4.80	4.80
V	5.20	5.20	5.20	5.40	6.00	5.60
VI	6.40	6.60	6.40	6.60	7.20	6.80
VII	8.00	8.20	8.20	8.40	8.80	8.40
VIII	10.40	10.60	10.80	10.80	11.60	10.60
IX	14.80	15.40	15.80	15.40	16.00	15.00
X	43.80	42.40	43.20	42.20	37.40	40.00
Gini	0.536	0.526	0.542	0.528	0.481	0.491

Fuente: CEPAL (estadísticas e indicadores sociales).

En el cuadro anterior se observa el ingreso de los hogares clasificado en diez grupos; es decir, que los hogares pueden ser asociados en función de los ingresos que perciben, a cada uno de estos grupos se les conoce con el nombre de decil; en total se forman diez conjuntos del mismo tamaño. El primer decil está compuesto por la décima parte de los hogares que perciben un menor ingreso y así de manera subsecuente, hasta llegar al último decil de ingreso que se encuentra conformado por el decil diez, en este conjunto se encuentran

los hogares con el más alto ingreso. En 1989 el 30% de los hogares con un mayor ingreso (decil VIII, IX y X) concentraron el 69% del ingreso total, en 1996 el 68.4%, en 2000 el 69.8%, en 2005 el 68.4%, en 2010 el 65% y en 2014 el 65.6%. Mientras que el restante 70% de los hogares (del decil I al VII) obtuvieron en 1989 sólo el 31% del ingreso total, en 1996 el 31.6%, en 2000 el 30.2%, en 2005 el 31.6%, en 2010 el 35% y en 2014 el 34.4%. Por su parte, el coeficiente de Gini, un indicador de la concentración del ingreso que va de 0 a 1, donde 1 es totalmente concentrado, prácticamente no se modificó, aunque en los últimos años la concentración ha disminuido ligeramente.

Lo anterior es un fiel reflejo de cómo esta concentración y centralización del capital producto de la relación perversa entre el poder político y económico ha contribuido de manera sustancial a perpetuar la brecha entre mexicanos pobres y ricos. En todo caso, el problema no es la riqueza sino la forma como se reparte, además del modelo permite la acumulación en unos cuantos.

México es uno de los países que ha seguido casi al pie de la letra los procesos de liberalización económica, desregulación y privatización. No obstante, sólo un grupo muy reducido de actores se han beneficiado por la puesta en marcha de estas reformas, que son ahora los más ricos. La concentración de la riqueza simboliza una economía que beneficia a unos cuantos. Para Oxfam (2014: 7 y 12), las consecuencias de un esquema como este son destructivas para cualquier tipo de economía pues corrompe la política, frena la competitividad y reduce la movilidad social. Los colaboradores de esta organización no gubernamental han revelado que, en los 21 países para los que existen datos (entre ellos México), existe una fuerte correlación entre la desigualdad extrema y la baja movilidad social. En otras palabras: si naces pobre en un país con una desigualdad elevada,

probablemente morirás pobre, y tus hijos y nietos también serán pobres. Lo anterior es la consecuencia social más importante de un accionar como éste.

Cuadro 20. México. Distribución funcional del ingreso

	Participación de los capitalistas	Participación de los trabajadores
2003	62.7	29.9
2004	65.1	28.7
2005	65.7	28.4
2006	67.0	27.8
2007	67.3	27.5
2008	68.5	27.7
2009	66.0	28.9
2010	67.2	27.8
2011	68.3	27.3
2012	68.3	27.3
2013	67.1	27.9
2014	66.9	27.4
2015	66.3	27.3
2016	66.4	26.7

Fuente: INEGI (cuenta de generación del ingreso).

Nota: Se considera al excedente bruto de operación como variable proxy para calcular la participación de los capitalistas en el ingreso total. Para el cálculo de la participación de los trabajadores se utiliza como variable la remuneración de asalariados. Las participaciones provienen de pesos corrientes.

La distribución funcional del ingreso representa el modo característico y directo de asignación del ingreso nacional entre los componentes principales, trabajadores y capitalistas de un sistema económico. Lo primero que se observa en el cuadro es una concentración de la distribución funcional del ingreso a favor del capital. Los datos demuestran que el capital ha acaparado la mayor parte de éste. Su participación ha sido en todo momento superior a la participación del factor trabajo. El cuadro anterior confirma la distribución desfavorable hacia el factor trabajo que se viene desarrollando desde años atrás, así como la marcada predominancia e inalterabilidad a la remuneración del factor capital.

Samaniego (2014: 17-18) señala que, el proceso productivo está hoy diseminado en todo el orbe. El trabajo no calificado en la manufactura se ha globalizado, esto y algunos otros factores han influido en la declinante participación de las remuneraciones al trabajo en

el PIB como algo natural, intrínseco o inherente a cada país. La pérdida que muestra dicha participación en este agregado refleja que en el largo plazo las remuneraciones al trabajo y el empleo formal se han rezagado respecto a la evolución del producto. Su anormal baja y declinante participación en el ingreso nacional es un factor preocupante. No sólo es determinante en el origen de la desigualdad, sino también tiene repercusiones importantes en el potencial de desarrollo; pues la masa salarial es por definición un elemento esencial de la demanda agregada y su depresión prolongada impacta fuertemente la dinámica de crecimiento y desarrollo competitivo.

Cuadro 21. Índice Global de Innovación, países seleccionados

2017, 2014 y 2011

	Puntuación 2017	Puntuación 2014	Puntuación 2011
Suiza	67.89	64.78	63.82
Suecia	63.82	62.29	62.12
Estados Unidos	61.4	60.09	56.57
Reino Unido	60.89	62.37	55.96
Finlandia	58.49	60.67	57.5
Alemania	58.39	56.02	54.89
China	53.88	56.82	46.43
Chile	38.7	40.64	38.84
México	35.79	36.02	30.45
Brasil	33.1	36.29	37.75
Argentina	32	35.13	35.36

Fuente: World Intellectual Property Organization (ranking 2017, 2014 y 2011).

El cuadro 21 refleja el índice global de innovación publicado de manera anual por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (WIPO por sus siglas en inglés) para una serie de países seleccionados. Dicho índice analiza un amplio panorama de la innovación, que comprende el entorno normativo, la educación, la infraestructura y el grado de desarrollo empresarial. Se puede observar que, de los países de América Latina, Chile es el que mejor

desempeño tiene en este indicador en los tres años de análisis, pero con todo y ello, se encuentra muy rezagado respecto a los países desarrollados que aparecen al principio del cuadro. Para el caso particular de México, se puede apreciar que su puntuación bajo para el año 2017 respecto a la puntuación de 2014, pero en general, su desempeño en este indicador es bastante bajo en relación con el desempeño de países desarrollados. Según el último ranking publicado en 2017, México ocupa la posición 58 de un total de 127 países. En un plano optimista se puede decir que, en esta última publicación, México es el tercer lugar de América Latina en este índice, sólo por detrás de Chile y Costa Rica que se encuentran en la posición 46 y 53 respectivamente; No obstante, es una realidad que el desempeño de la región y en particular de México es muy pobre respecto al mundo desarrollado.

Lo anterior se puede confirmar viendo los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) respecto a innovación e investigación y desarrollo. Según este organismo, México destina a ciencia, tecnología e innovación un equivalente menor de 0.5% del PIB, una diferencia importante respecto de países como Israel, que destina 4.21% de su PIB o del resto de los países miembro de la OCDE, que en promedio invierten 2.40% del PIB. Incluso este organismo ha anunciado ya en muchos de sus reportes que México es el país que menos invierte en innovación respecto a las economías que la conforman.

Dado lo anterior es posible argumentar de manera intuitiva que esa mayor participación que tiene el capital en el ingreso nacional no responde de manera exclusiva o total a la innovación que, desde la perspectiva de la investigación, es el eje competitivo en la producción de bienes o servicios y fuente de la productividad global de los factores. Lo anterior no es una idea trivial o sin importancia, ya que se estaría afirmando que la fortuna

de la élite empresarial mencionada párrafos arriba está construida sobre la base de mecanismos algo distintos a la innovación y en menor medida en función de ésta.

Cuadro 22. México. Indicadores institucionales

	Puntuación 2006	Puntuación 2010	Puntuación 2016
Favoritismo	2.7	2.8	2.1
Pagos irregulares y sobornos	4.3	3.6	3.3
Independencia Judicial	3.6	3.2	3.1
Antimonopolio	..	3.3	3.8
Competencia	4.9	4.5	5.2
Absorción tecnológica	3.3	4.5	4.6
Regulación de la bolsa	..	3.8	4.8

Fuente: Foro Económico Mundial (encuesta de opinión ejecutiva 2006, 2010 y 2016).

En el cuadro anterior se muestran algunos indicadores de tipo de institucional para la economía mexicana durante el año 2006, 2010 y 2016, en específico se destacan los siguientes indicadores: 1) Favoritismo en las decisiones de los funcionarios del gobierno: hasta qué punto el gobierno o sus funcionarios muestran un grado de preferencia para empresas o individuos bien conectados al momento de decidir sobre políticas y contratos (1 es igual a mostrar favoritismo en gran medida y 7 no mostrar favoritismo en absoluto); 2) Pagos irregulares y sobornos: qué tan común es para las empresas hacer pagos extra documentados o sobornos en relación con la obtención de un sistema judicial, la adjudicación de contratos públicos o licencias (1 es igual a muy común y 7 representa que nunca ocurre); 3) Independencia judicial: qué tan independiente es el sistema judicial de las influencias del gobierno, las personas o las empresas (1 es igual a no es independiente en lo absoluto y 7 representa que es completamente independiente); 4) Ley antimonopolio: qué tan efectivas son las políticas antimonopolio para garantizar una mayor competencia (1 indica que no son efectivas en absoluto y 7 muestra que son extremadamente efectivas); 5) Intensidad de la

competencia local: la competencia en el mercado local es (1 representa que es muy limitada en la mayoría de las industrias y la reducción de precios es rara y 7 muestra que es muy intensa en la mayoría de las industrias a través del tiempo); 6) Absorción tecnológica por parte de las empresas: en qué medida las firmas adoptan tecnología en sus procesos productivos (1 es igual a que no adoptan y 7 que adaptan tecnología en gran medida) y; 7) Regulación en el mercado de valores: en qué medida los reguladores garantizan la estabilidad del sistema financiero (1 representa que en nada y 7 muestra que en gran medida).

Los indicadores anteriores publicados por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), en sus diferentes encuestas de opinión ejecutiva, abona a la explicación de cómo los empresarios pueden instrumentar otra serie de mecanismos para obtener un beneficio; por ejemplo, la vinculación con la política. Cuando la calidad del marco regulatorio es mala, es más probable que los agentes utilicen estas deficiencias para crear espacios que les permitan obtener ganancias en desmedro de actividades productivas vía innovación. Se observa que en la mayoría de los indicadores la economía mexicana tiene muy bajo desempeño lo que amplía las posibilidades. Por ejemplo, se observa que existe un marcado favoritismo por parte de los funcionarios del gobierno para beneficiar a sectores empresariales particulares por medio de políticas o contratos. Un claro ejemplo en este sentido lo constituyen las privatizaciones que anteriormente se mencionaron y, que en muchos de los casos se terminaron convirtiendo en grandes monopolios con un sin número de desventajas para la sociedad. A pesar de ello, las regulaciones antimonopolio en el país son de escasa efectividad y por ende la intensidad de la competencia local no es del todo buena.

5. Evaluación de la estructura artefactual y la eficiencia adaptativa

5.1. Un primer balance o aproximación

Es posible deducir la posición competitiva de una economía que está en proceso de mundialización a partir de indicadores coyunturales o estructurales. En el primer sentido, la pesquisa o búsqueda de este objetivo puede comenzar por el examen o análisis de dos datos simples: el balance exportaciones-importaciones y la tasa de crecimiento del producto. Si el balance indicado no presiona negativamente a la cuenta corriente de acuerdo con su nivel, composición y forma de financiamiento, existiría una primera referencia en el sentido de una buena posición competitiva. Al mismo tiempo, una tasa de crecimiento del producto suficientemente dinámica, en el caso de México, según Jeannot (2001: 31) más del 6% anual, apoyaría la impresión de que el desarrollo competitivo encuentra buenas condiciones para seguir evolucionando satisfactoriamente. Desde el punto de vista estructural, la ventaja competitiva nacional de una economía en proceso de mundialización se remite a las proporciones y relaciones que corresponden a una economía determinada los cuales, de alguna manera, están presentes y sintetizados por una clasificación como la que hace el *World Competitiveness Report*. La estructura artefactual está destinada a movilizar los factores productivos. Lo hace con eficiencia cuando esta movilización es duradera y suficientemente dinámica o, por el contrario, cuando es coyuntural y exigua.

En términos coyunturales, si se analiza el primer dato respecto al balance de exportaciones-importaciones, se puede mencionar lo siguiente: Tanto el modelo ISI como neoliberal compartieron la característica de presentar un déficit en la balanza comercial que presiona la cuenta corriente. En el modelo ISI lo anterior es explicado por la ineficiencia del aparato productivo y la falta de competitividad de la producción nacional consecuencia del proteccionismo perverso. Sin embargo, la explicación de tal déficit en el modelo neoliberal

es la misma; es decir, la ineficiencia del aparato productivo, pues dicha inoperancia del sector industrial no ha sido corregida, se optó por confrontar al empresariado nacional con el extranjero, como si la simple concurrencia te volviera competitivo sin ninguna política específica que incentive dicho fin. Es decir, el déficit comercial secularizado es una característica de la dependencia de la trayectoria. En lo referente a la tasa de crecimiento del producto si hay una notable diferencia entre ambos modelos, el modelo ISI presentó en todo momento tasas de crecimiento superiores al actual modelo de desarrollo. No obstante, aunque en términos agregados el desempeño era bueno, se ha insistido en señalar que, en dicho periodo se empezó a gestar el germen del mal desempeño del actual régimen de acumulación. El modelo neoliberal representó un periodo de desaceleración profunda y aunque se ha mantenido la estabilidad macroeconómica, los resultados del modelo económico de los últimos años, en términos de crecimiento, han sido deficientes.

Dado lo anterior, es posible afirmar que, en términos coyunturales la base empírica demuestra que el desarrollo competitivo de México no ha encontrado todavía las condiciones favorables para evolucionar de forma satisfactoria. El análisis de estos dos datos nos permite afirmar que en primera instancia no hay razones para argumentar que la economía mexicana se esté aproximando hacia una buena posición competitiva que confirme su emergencia económica. En términos estructurales, la posición competitiva de la economía mexicana se puede aproximar a través del índice global de competitividad.

Cuadro 23. Índice Global de Competitividad, países seleccionados

2006, 2010 y 2016

	Posición y Puntuación 2006	Posición y Puntuación 2010	Posición y Puntuación 2016
Suiza	1 5.81	1 5.63	1 5.81
Suecia	3 5.74	2 5.56	6 5.53
Estados Unidos	6 5.61	4 5.43	3 5.70
Reino Unido	10 5.54	12 5.25	7 5.49
Finlandia	2 5.76	7 5.37	10 5.44
Alemania	8 5.58	5 5.39	5 5.57
Chile	27 4.85	30 4.69	33 4.64
México	58 4.18	66 4.19	51 4.41
Brasil	66 4.03	58 4.28	81 4.06
Argentina	69 4.01	87 3.95	104 3.81

Fuente: Foro Económico Mundial (ranking 2006, 2010 y 2016).

En el cuadro 23 se muestra el índice global de competitividad para una serie de países seleccionados para el año 2006, 2010 y 2016. Lo que resalta es la posición de los países desarrollados; por ejemplo, Suiza se ha mantenido siempre en la primera posición, por lo menos en los años analizados, las otras cinco economías de producción competitiva, Suecia, Estados Unidos, Reino Unido, Finlandia y Alemania, cada una de éstas, ha cambiado de posición con el paso del tiempo, pero siempre han ocupado los primeros lugares y han obtenido las mejores puntuaciones. Para las economías latinoamericanas la historia es muy distinta, pues se encuentran muy rezagadas respecto a los anteriores países mencionados,

quizá el único caso sobresaliente de la región sea el de Chile que se ha mantenido varios escalones arriba respecto a los países de origen latino, señal de una posible emergencia económica, siempre y cuando corrija de manera firme sus deficiencias. Para el caso particular de México, su desempeño en este indicador no es nada bueno. En el último reporte publicado ocupa la posición 51 con una puntuación de 4.4. En los años analizados, México siempre se ha encontrado por debajo de los primeros 50 países con serias deficiencias en muchos pilares que conforman dicho índice. No obstante, destaca su mal desempeño en el pilar institucional y de innovación; por ejemplo, en el cuadro 22 se analizaron de manera específica algunos rubros de estos pilares, y como se observó, el desempeño en cada uno de éstos es seriamente deficiente.

Los datos presentados anteriormente confirman o demuestran que la posición competitiva de México está en entredicho dentro de un contexto económico global cada vez más competitivo a pesar de los esfuerzos gubernamentales. Urge encontrar los mecanismos necesarios para basar el crecimiento y desarrollo competitivo en la innovación. Para lograr lo anterior es sumamente necesario generar un ambiente económico competitivo donde el énfasis este en la adopción de nuevas tecnologías; es decir, en los factores de producción intangibles. Según Jeannot (2004: 88), existe una importancia creciente del capital intangible (como variable estratégica en el desarrollo de la competitividad) con respecto a los recursos naturales y el capital físico. Una buena parte del capital intangible deriva de las inversiones no solamente en capital humano y educativo, sino en I&D, información y comunicación. Sin embargo, la economía mexicana hace uso de una marcada reducción salarial y de otro tipo medidas que no desembocan en un incremento de la competitividad, sino en otros problemas de gran envergadura como la desigualdad y la preservación de un empresariado de élite rentista.

5.2. El sistema financiero y la ineficiencia adaptativa

Otros de los sectores reestructurados de manera importante por las reformas estructurales producto del modelo neoliberal implantado en México desde los años ochenta fue el sector financiero y bancario. Se decidió tratar estos sectores por separado por la importancia que tienen en el nuevo esquema de desarrollo. En su momento se afirmó que era sumamente necesario que el sector financiero y bancario mexicano hiciera frente al reto de la modernización, y con ello afianzar una estrategia económica para responder a las circunstancias del mundo actual.

Como se ha abordado a largo del capítulo, la economía mexicana ha experimentado cambios profundos en diferentes sectores de su estructura económica, que van desde la liberalización hasta la eliminación de regulaciones, sector por sector. Sin embargo, en todo momento de la transformación ha sido necesario un sistema financiero fuerte y capaz de financiar la nueva estrategia económica de desarrollo. En este sentido, se afirma bajo la retórica neoliberal que un elemento esencial o estratégico en un proceso de modernización económica exitoso radica fundamentalmente en el papel que puede desempeñar el sector financiero capturando el ahorro de las unidades económicas superavitarias y suministrándolo hacia las unidades económicas deficitarias, proveyéndolas de recursos para el financiamiento de la inversión. Es decir, en otras palabras, asignar eficientemente los recursos.

Bajo esta lógica se afirmó que la represión financiera había estado continuamente generando ineficiencias en el mercado financiero creando una competencia por fondos entre el sector público y privado, e impidiendo u obstaculizando el acceso de los sectores más dinámicos de la economía hacia un financiamiento o crédito. Desde esta retórica se cree firmemente que el crecimiento y desarrollo competitivo requiere de una intermediación financiera que facilite el otorgamiento de crédito a sectores productivos estratégicos o con

una ventaja competitiva. Lo anterior fue una de las razones de mayor peso para profundizar la liberalización y apertura financiera creándose espacios económicos y financieros cada vez más desregulados.

A continuación, se muestra cómo el sector financiero y bancario no ha cumplido de manera objetiva o cabalmente con dicha función u objetivo, lo que dará luz para establecer que los cambios financieros que tuvieron lugar dentro del nuevo modelo requieren ser integrales y estar relacionados con una política económica que tenga una visión de mediano y largo plazo. Pero no sólo eso, sino que es de vital importancia frenar la influencia de los grupos de poder que pueden llegar a desvirtuar dichos objetivos.

Por ejemplo, Soto (2010) hace un análisis de la desregulación financiera en México, señala que, el sistema financiero mexicano ha sufrido una serie de transformaciones profundas que son posibles de englobar en tres categorías: desregulación financiera, nuevos intermediarios financieros e innovación de instrumentos financieros. Según dicho autor, esta serie de modificaciones ha traído como consecuencia una pérdida de control o soberanía sobre el sistema de pagos y el manejo de la política monetaria y financiera por parte del Banco Central. El autor se refiere a la serie de medidas tan profundas que impactaron al sistema financiero, así como a sus consecuencias, la principal según el autor ha sido una extranjerización del sistema, en particular del bancario.

El sistema bancario producto de su extranjerización ha adoptado las mismas prácticas financieras que sus matrices; es decir, su objetivo funcional que hasta entonces se decía era suministrar u otorgar crédito hacia las empresas solventes y competitivamente estratégicas, pasó a ser un sistema dedicado casi de manera exclusiva a otro tipo de actividades financieras de alto riesgo, como son las operaciones en el mercado de derivados. Lo anterior, manifiesta el autor, es la razón de mayor peso que ha provocado que el proceso de financiamiento

productivo disminuya, dificultando así el funcionamiento empresarial que permita la reactivación del mercado interno, así como la generación de un crecimiento y desarrollo de la economía en su conjunto. Esta disminución del financiamiento productivo se hace evidente con los datos del siguiente cuadro

Cuadro 24. México. Crédito de la banca comercial por sector (% del total)

	Sector Agropecuario	Sector Industrial	Sector Servicios	Crédito a vivienda	Crédito al consumo	Gobierno
1990	9.3	29	28.2	7.6	..	6.8
1991	9.3	29.1	31.6	6.2	..	4.3
1992	8.4	25.7	31.7	14.7	..	2.5
1993	7.6	24.5	28.8	17.5	..	2.7
1994	6.4	25.6	34.6	16.4	7.6	3.3
1995	5.2	24.5	31.2	21.4	5.3	4
1996	5.6	24.8	28.5	25	4	4.9
1997	5.6	26.2	28.4	26.6	3.6	4.8
1998	5.3	27	26.5	26.8	3.5	5.7
1999	4.5	23.1	22.4	24.6	3.4	5
2000	4.2	22.1	24.3	22.2	4.7	5.2
2001	3.8	21.1	22.4	20.4	6.7	6.4
2002	2.6	19.2	21.9	17.9	8.6	6.3
2003	2.6	19.1	21	15.7	12.5	8.7
2004	2	17.3	22.1	13.9	17.6	10.4
2005	1.8	13.9	20.4	15.5	23.4	9
2006	1.6	13.9	21.3	17.5	28	6.9
2007	1.6	17.5	21.1	16.6	28.1	6.2

Fuente: Ortiz (2009: 29).

El autor plantea que el proceso de desregulación e innovación en este sector junto con el desarrollo de una nueva ingeniería financiera ha hecho que los mercados sean más inestables y volátiles provocando nuevos escenarios de crisis en regiones y países, así como quiebras en conglomerados financieros y no financieros. Estos procesos se han presentado desde la década de los setenta y sus efectos son cada vez más profundos, en particular cuando las pérdidas se socializan. Un ejemplo de lo anterior es la crisis mexicana de 1994/1995.

En dicho trabajo también se enfatiza que los productos derivados propician y alimentan la formación de burbujas especulativas, debido a que pueden modificar precios relativos de los activos financieros y no financieros, con lo que se pueden generar olas de inflación financiera, inestabilidad y crisis. Dichas burbujas han sido un factor esencial en la concentración del excedente a lo largo del mundo económico global. El autor ratifica en variadas ocasiones que, a partir de que el proceso de desregulación y liberalización financiera empezó, el uso de derivados es cada vez más común, y además han tenido más impacto en la gestación de las crisis. Para él existe una relación entre desregulación-especulación, derivados- crisis, las cuales se retroalimentan por lo que se genera una mayor burbuja financiera y de efectos impredecibles. La crisis actual es resultado inequívoco de tal proceso.

Como se mencionó anteriormente, el sistema financiero mexicano sufrió un proceso de extranjerización producto de las reformas estructurales promovidas durante el actual modelo; en particular el sistema bancario paso de ser una banca estatal a una banca privada si se considera que los bancos más grandes del sistema financiero mexicano son extranjeros: Banamex-Citigroup, Banco Bilbao Vizcaya, Hong Kong Shanghai Bank Corporation –HSBC, Scotiabank y Banco Santander Central Hispano.

Para el caso particular de México el autor señala que: uno de los efectos del proceso de desregulación financiera ha sido que el banco central ha disminuido su capacidad para controlar la liquidez interna, conduciendo a un incremento de la liquidez virtual la cual se genera con la innovación financiera, en particular, el mercado de derivados. (Ibidem, 54). Finalmente, el autor destaca que la falta de recursos para lograr un crecimiento y desarrollo dinámico, en parte, es debido a que el objetivo de la mayoría de la inversión en el sistema financiero es precisamente lo contrario, buscar la ganancia financiera en forma más rápida pero riesgosa, lo anterior según el autor sólo se logra en el mercado de derivados. Y continúa

sugiriendo que, es fundamental replantear el funcionamiento del sistema financiero y en particular del sistema bancario, así como el papel que debe jugar la autoridad monetaria y financiera para que se garantice nuevas vías de financiamiento al sector productivo para reactivar la economía, de tal forma que se alcance los niveles de crecimiento sostenibles que permitan su desarrollo (Ibidem, 56 y 57).

Otro trabajo que señala esta misma problemática del sector financiero a raíz de la desregulación es el de Ortiz (2009), la hipótesis general bajo la cual se guía dicho documento es que el mercado bancario, en ausencia de mecanismos de regulación y control no asegura una asignación macroeconómica eficiente de los recursos financieros porque prioriza la elevación de las ganancias en detrimento del financiamiento de las actividades productivas. Según este autor, la reducción sistemática del crédito bancario a la inversión productiva ha contribuido al lento crecimiento del producto y el empleo. En lo político, es claro que el predominio del poder económico de los banqueros llevó al gobierno a subordinar los intereses sociales en favor del sector financiero. Como resultado de lo anterior, la pobreza se extendió a los sectores medios de la población, principalmente a causa del bajo crecimiento del PIB.

El autor también expresa que la ausencia de mecanismos de regulación, así como la aplicación por parte del gobierno de una regulación prudencial crearon las condiciones para que los bancos fortalecieran su poder de mercado. En el crédito reforzaron su poder oligopólico para fijar altas tasas de interés activas, influyendo de manera negativa en la demanda de crédito corporativo. Este trabajo sugiere que fue la desregulación y liberalización del sistema financiero mexicano lo que consolidó la estructura oligopólica del mercado de crédito.

De acuerdo con el autor, el elevado margen de ganancia de los bancos comerciales no es resultado del incremento del financiamiento en las actividades productivas, sino del poder de mercado que se tiene para mantener un alto diferencial entre tasas activas y pasivas, así como de la libertad que tienen los bancos para realizar operaciones especulativas. En este sentido, el alto margen de intermediación constituye una renta monopólica (Ibidem, 35). Finalmente, el documento indica que, el crédito al sector agropecuario e industrial no ha recuperado los niveles históricos que mantuvo cuando el sistema financiero estaba regulado. La expansión del crédito al sector privado se concentra en sectores altamente rentables, como el financiamiento al consumo y el crédito hipotecario, que se caracterizan por su baja sensibilidad a las variaciones de la tasa de interés, lo que ha permitido que se extienda a prestatarios de baja solvencia económica. Lo anterior se pone en evidencia en el cuadro 24. La bursatilización de los pasivos y activos bancarios, el racionamiento del crédito a las actividades productivas por parte de la banca, así como la menor demanda de crédito de las empresas en respuesta a las elevadas tasas de interés reales explican que la mayor parte de éstas se estén financiando a través de fuentes alternativas, como los proveedores. En consecuencia, el carácter rentista y especulativo de la banca comercial en la medida que reduce y raciona la disponibilidad de recursos para las actividades productivas, impide también la recuperación del crecimiento económico (Ibidem 39 y 40).

Otros autores que manejan ideas similares respecto al sector financiero son Chang (2015) y Jeannot (2014), al señalar que, el nuevo sistema financiero no sólo ha logrado que las empresas no financieras reduzcan su horizonte temporal, sino que también las ha financiarizado más; es decir, las ha vuelto más dependientes de sus actividades financieras. Dado el alto rendimiento que ofrecen los activos financieros en comparación con los negocios tradicionales, muchas empresas han diversificado cada vez más sus recursos hacia la gestión

de activos financieros. Este cambio de enfoque ha hecho que esas empresas tengan todavía menos interés en desarrollar capacidades productivas a largo plazo basadas en la tecnología.

En este sentido, una visión más tradicional (modelo teórico de libre competencia) hablaría de una relación o nexo entre la economía financiera y la economía real, pero ¿qué vínculos existen entre ambos conjuntos de procesos y cómo se produce la interacción entre ambos? las empresas que deseen iniciar procesos de producción tienen que fondearse de alguna parte, una manera de hacerlo es a través del sistema financiero, esto es, adquiriendo un crédito. De esta manera, el sistema financiero puede ser entendido como un conjunto de instituciones cuya función es la intermediación entre los sujetos económicos que ahorran y los sujetos económicos que invierten y consumen. En caso de que una empresa productiva requiera un crédito, éste sería un préstamo a la inversión, necesario para iniciar el ciclo del capital. Ese tipo de préstamos los realizan las entidades financieras de intermediación; por ejemplo, los bancos. Esta visión que se esboza es la del capitalismo productivo cuyo dinero (D) necesita pasar por un proceso de producción (P) de mercancías (M) para generar más dinero (D'), que en Marx sería la forma $D - M \dots P \dots M' - D'$. Sin embargo, existe otro mecanismo de obtener ganancias y que está estrechamente relacionada con el propio sistema financiero, esta otra modalidad también es mencionada por Marx, en donde el dinero (D) se reproduce en la forma $D - D'$ (donde $D' > D$), lo que quiere decir que en apariencia el dinero se transforma en más dinero sin pasar por ningún proceso real o productivo. Este es también llamado el ciclo corto que se corresponde con el capitalista financiero. Desde esta perspectiva pareciera que el dinero es capaz de generar más dinero de forma autónoma, como un proceso desconectado de la realidad. Lo anterior está estrechamente relacionado con lo que Marx y los marxistas llaman *capital ficticio*.

Actualmente se observa un incremento de la riqueza financiera en general, pero en particular la de carácter ficticio; es decir, la liquidez se emplea en operaciones que no incrementan la riqueza de la economía real, pero permiten obtener rendimientos a través de innovaciones financieras y productos derivados con un fuerte carácter especulativo, lo cual ha sido posible gracias a la ola de desregulaciones en el sector financiero que introdujo una cultura extendida de especulación. Por este motivo es que se afirma que, la teoría del estancamiento ricardiano sigue teniendo vigencia, es verdad que, las características de la estructura artefactual cambian al igual que los mecanismos (ya no se habla de los derechos de propiedad sobre la tierra), pero siempre existen instrumentos no productivos que permiten seguir usufructuando una gran cantidad de rentas. Este tipo de problemática crece al amparo de una desregulación en este sector (reglas del juego) que ha traído consigo mecanismos financieros cada vez más sofisticados.

Después de haber hecho un balance de lo que considero son las áreas más importantes de cambio con la entrada en vigor del modelo neoliberal; es decir, me refiero a los cambios en el redimensionamiento del Estado (particularmente vía privatizaciones), la apertura del sector externo y la desregulación del sistema financiero. Tengo la posibilidad de responder a la pregunta que se planteó en la sección dos de este capítulo, respecto a que con el agotamiento del modelo ISI y posteriormente con la crisis de la deuda; estos dos momentos representaron cambios importantes en el entorno; es decir, fueron momentos propicios para reconfigurar la estructura u organización económica a favor de un cambio institucional progresivo. Sin embargo, como se analizó en las secciones anteriores, esta nueva configuración del sistema no ha logrado romper el *lock-in* o trayectoria adversa. Esta estructura artefactual que se compuso alrededor del modelo neoliberal no ha logrado un despegue competitivo tal y como se señaló en la sección anterior.

En cuanto a la eficiencia adaptativa, esta se refiere a una condición evolutiva por medio de la cual la sociedad modifica permanentemente sus instituciones, o crea nuevas, en la medida que se presentan nuevos problemas (North 2005: 216). Deriva de la vocación y aptitud de una economía nacional por adquirir conocimiento y aprendizaje, para inducir innovación, para asumir riesgos y actividad creativa en todos los órdenes, así como para resolver problemas y cuellos de botella de su sociedad a lo largo del tiempo (North, 1993). Las economías nacionales se adaptan eficientemente al cambio institucional siempre y cuando exista la flexibilidad correspondiente con respecto a las variables endógenas y exógenas que gravitan sobre la dependencia de la trayectoria, valoriza correctamente a la estructura artefactual, y enfrenta la incertidumbre por medio del cambio discontinuo o la adaptación marginal en las reglas del juego que presiden a los intercambios; pero no que soporta (o aguanta o padece) los cambios de la coyuntura histórica. (North, 1993 y 2005). Es sinónima de cambio institucional progresivo, al mismo tiempo que antónima de rigidez o esclerosis institucional. Representa la ventaja comparativa institucional de las naciones, cuyo primer indicador económico es el producto interior bruto per cápita (PIBpc) y el segundo la productividad total de los factores (*PTF*) medida en un instante determinado.

Según The Conference Board, una organización mundial de investigación y asociación empresarial, el crecimiento de la productividad total de los factores (*PTF*) explica los cambios en el producto no causados directamente por los cambios en la mano de obra y los insumos de capital. Representa el efecto del cambio tecnológico, las mejoras en la eficiencia, la innovación y nuestra incapacidad para medir la contribución de todos los demás insumos.

Cuadro 25. México. Crecimiento de la productividad total de los factores

	1999-2006	2007-2013	2012	2013	2014
México	-0.5	-1.4	-1.5	-0.1	-0.5

Fuente: The Conference Board (base de datos de la economía total).

El cuadro anterior nos muestra el crecimiento de la productividad total de los factores para México durante los periodos 1999-2006; 2007-2013 y para los años 2012, 2013 y 2014. Para estos dos periodos y para cada uno de los años mencionados, el crecimiento de dicha productividad es negativa. Una prueba más de que la estructura artefactual compuesta o integrada durante el actual modelo neoliberal en México no goza de eficiencia adaptativa. Al no ser la estructura artefactual proclive a la competitividad, era de esperarse que dicha organización gozará de ineficiencia adaptativa, las razones son múltiples; sin embargo, la mayoría de ellas han sido tratadas en este capítulo y a lo largo del trabajo de investigación.

6. Conclusiones

El enfoque de la trayectoria histórica (*path dependence*) se aplicó para el caso de la economía mexicana. El estudio evidenció que las etapas clave (crisis estructurales o momentos de oportunidad) para generar un quiebre drástico de dirección (rompimiento del *lock-in*), no fueron aprovechados. Por lo que sólo se puede hablar de un proceso de transición de la economía mexicana, en el sentido de que prevalece el capital institucional establecido, aunque este no sea productivo. Es decir, en momentos donde hubo cambios en el entorno y por ende se replantearon las opciones, sólo se administraron las coyunturas históricas, pero sin innovación. En ningún momento del recorrido histórico de México se ha instrumentado la innovación como palanca esencial de la emergencia económica; es decir, a manera de crear la ventaja competitiva nacional.

La causa esencial del subdesarrollo competitivo de la economía mexicana se encuentra en un comportamiento rentista a lo largo de su historia; es decir, ha sido un obstáculo para el desarrollo en términos competitivos. No es el único factor, pero sí el más importante en la dirección y reforzamiento de la trayectoria adversa; o sea, es un aspecto característico del funcionar mexicano. Para mostrar lo anterior, el capítulo analizó y discutió momentos clave de dicha trayectoria: el modelo ISI y el neoliberalismo. Estos modelos económicos representan adaptaciones que permiten enfrentar los cambios del entorno; es decir, protagonizan arreglos institucionales ineficientes, pero que se reproducen por inercia durante largos periodos y desarrollan una gran capacidad adaptativa. No obstante, la idea que se desea subrayar es que, más que identificar el origen del atraso; es decir, el germen en la dirección negativa de la trayectoria, se acentúa el argumento de que la trayectoria histórica de México no puede entenderse al margen de las élites de poder que han controlado su direccionalidad histórica.

Por ejemplo, en el llamado modelo ISI se fomentó el comportamiento rentista en el sector privado, mismo que fue fomentado por una política pública del mismo género; es decir, el Estado gobierno mexicano impulsó un elevado número de empresarios rentistas, pero no innovadores. Lo anterior gracias a los subsidios gubernamentales implícitos (precios y tarifas públicas subvaluadas) a ciertos sectores industriales protegidos contra la competencia (proteccionismo perverso). Su comportamiento no correspondió al empresario industrial innovador de corte schumpeteriano, sino más bien al oportunista financiero de los negocios industriales. De esta forma, las élites políticas y económicas en la industria del país lograron conformar o constituir una economía de rentas (*EDR*). Así, el modelo ISI fue en realidad una industrialización fallida que nunca pudo resolver de forma permanente ni la vulnerabilidad externa de la balanza comercial, ni el déficit estructural de financiamiento exterior; es decir,

este carácter precario (término utilizado por Jeannot 2001) de la industrialización mexicana derivó en la carencia de un sector interno encargado de la elaboración de bienes de capital. Lo anterior sigue determinando una insuficiente autonomía tecnológica y financiera, producto de un proceso de causalidad acumulativa.

De este modo, considero que el programa neoliberal se inscribe en una búsqueda pragmática de la eficiencia y la eficacia como manera de transformar la EDR en otra EDPC (economía de producción competitiva). Es así como se llevaron a cabo numerosos cambios institucionales destinados a modificar la estructura artefactual. Las modificaciones correspondientes no fueron mínimas, pero es posible englobarlas de la siguiente manera. 1) Se liberalizó de forma importante el comercio exterior posibilitando la mundialización económica con un ritmo vertiginoso. 2) Se privatizó un elenco vasto de empresas públicas tendientes a redimensionar el Estado hacia su tamaño “óptimo”, dando lugar a inversiones privadas tanto nacionales como extranjeras. 3) Se liberalizó sin restricciones al sector bancario y financiero.

En cuanto a la liberalización comercial se produjo un cambio nada despreciable en la composición de las exportaciones mexicanas en tanto que el petróleo perdió peso relativo en favor de las manufacturas. Una vez señalado este acontecimiento, ello no implicó de ninguna manera pensar que el progreso de las manufacturas se debió al avance tecnológico y organizativo como requisito previo de la expansión en las exportaciones de este tipo. En cambio, resulta más sencillo señalar que el progreso reciente de las exportaciones industriales se debió a políticas por parte de las empresas transnacionales que programan la deslocalización en función de sus intereses corporativos.

Dentro de una EDPC, por el contrario, el progreso competitivo de las exportaciones industriales viene dado básicamente por el proceso o cadena siguiente: cambio tecnológico y organizativo/ganancias de productividad/exportaciones. Desde la perspectiva de la transformación de una EDR en otra EDPC, las maquiladoras son hasta la actualidad más enclaves de exportación que polos de desarrollo para México. Parece ser que la EDR frena u obstaculiza el crecimiento endógeno que se caracteriza por priorizar cualitativamente al desarrollo tecnológico, el capital en instrucción y otros elementos intangibles. En este último caso, el capital institucional juega un rol esencial, porque el mismo conforma la estructura de incentivos que promueven uno u otro régimen de producción (*EDR o EDPC*).

Por su parte, las privatizaciones más que representar el discurso de la retórica liberal, en el sentido de aquella que se inscribe en un proceso generalizado de eficiencia macroeconómica y eficiencia microeconómica. Se ha señalado que algunas de las desnacionalizaciones realizadas en México se entienden más bajo el contexto en donde sólo las élites de poder se han beneficiado de gran parte de los procesos de privatización y concesiones del sector público. En la medida que se reciclan pilares de la EDR como el sociograma, el patrimonialismo y tantos otros, las privatizaciones pueden representar un verdadero fracaso en la consecución del progreso de la eficiencia y eficacia competitivas (*EDPC*). Considero que la teoría económica justifica solamente aquellas privatizaciones que se encuentran en el marco de la eficiencia; es decir, la privatización puede no funcionar y menos cuando se realiza bajo criterios de amiguismo o no se complementa con reformas que obliguen a competir a las compañías privatizadas.

Por otra parte, quiero subrayar que el progreso hacia una EDPC supone una dinámica institucional que prioriza el cambio tecnológico orientado a la conformación de redes industriales con un carácter endógeno. Sin embargo, para los actores que tienden a reproducir

y/o reciclar todos los aspectos de la EDR es más que suficiente rentabilizar los recursos en los mercados financieros, sin que sea prioritario internalizar las variables tecnológicas y organizacionales de manera consistente. De esta manera, pienso que el cambio en las reglas del juego que guiaron el proceso de desarrollo bajo la apertura, privatización y desreglamentación, lejos de conducir a una regulación y estructura artefactual competitiva pura, en realidad confluye en nuevas formas de coordinación de los actores y en la constitución de grupos de presión y de redes que actúan en diferentes escalas y a veces, por cierto, contando con gran apoyo del gobierno, lo cual evidencia una marcada ineficiencia adaptativa.

La problemática de la persistencia de la trayectoria adversa radica en una vinculación entre el poder económico y el poder político, que define en gran medida las alternativas económicas regidas bajo la institucionalidad informal (la mutua cercanía de los grandes negocios con el poder político); lo que parece confirmar que las instituciones informales influyen sobre las formales, moldeando, desvirtuando o transgrediendo estas últimas, todo lo cual constituye un *lock-in* institucional. Eso ha desembocado en la ausencia de una masa crítica de empresarios schumpeterianos. En este sentido me permito afirmar que este tipo de sistema económico es un capitalismo de convivencia (*crony capitalism*) en el que los líderes en el poder público o político y determinados grupos de empresarios (no innovadores) se reconocen, conciertan y actúan como amiguetes. Desde mi perspectiva esto estaría explicando el subdesarrollo competitivo de la economía mexicana coexistiendo con una gran desigualdad social y económica.

REFLEXIÓN FINAL

A lo largo de esta investigación se ha atendido el problema de las implicaciones que tiene el capitalismo de convivencia (*crony capitalism*) con su lógica rentista, para el desarrollo competitivo de las naciones y en particular para la economía mexicana. Ese marco referencial, permitió identificar algunos elementos que refuerzan esta relación perversa entre el Estado y las élites de poder, encontrando para México que éstas últimas tienden o se inclinan por el rentismo y se mantienen desinteresados por el aprendizaje y la innovación. Lo anterior, responde a un débil diseño institucional que cedió terreno a los intereses particulares de estos grupos, no sólo en el modelo ISI sino también en el marco de la “modernización” neoliberal.

Todo lo antedicho más que favorecer el desempeño competitivo de la economía mexicana lo frena al dilatar o demorar principalmente el atraso tecnológico, lo cual ha sido consolidado por una matriz institucional con escasos estímulos hacia la innovación. La razón de ello se encuentra en la falta de condiciones propicias para encauzar las acciones de estas élites en torno a una estrategia desarrollista de alcance nacional con miras a la competitividad, lo que debiera competer al Estado, pero al quedar éste con una autonomía relativa frente a los intereses de estos grupos, no tiene las herramientas necesarias para ejercer plenamente su función.

Por ende, la relación entre el Estado y estos grupos es primordial para entender la dinámica de este accionar, pero aún más importante para poder encontrar algunas pistas que permitan salir o escapar de esta dinámica. Así, el primer punto estaría en dilucidar algún elemento que redefina la relación del Estado frente a estos grupos; es decir, que este sea capaz de anteponer el interés general frente al particular; en otras palabras, reconocer las funciones desarrollistas del Estado en cuanto agente encargado de desarrollar las reglas del juego

económico. Una posibilidad tal y como se explica en el presente trabajo de investigación sería algún choque endógeno-exógeno que redefiniera el papel de uno frente al otro, es decir, una amenaza al poder establecido que rompiera la camisa de fuerza que sostiene un orden arraigado en el atrasado. Sin embargo, no hay garantía de que la conmoción propinada por algún choque altere la estructura hacia el desarrollismo.

Por todo lo anterior, es necesario reconocer de una vez y para siempre que, de no romperse dicha camisa de fuerza que sostiene un andamiaje institucional adverso al aprendizaje y a la innovación, y que se encuentra sustentado en una minoría que detenta el poder en México, no hay manera de esperar un resultado satisfactorio; es decir, no hay manera de esperar un milagro, como si por arte de magia de un día para otro se desate espontáneamente el desarrollo y el interés por la innovación. Mientras prevalezca esa estructura de poder forjada históricamente, las instituciones pasadas establecerán el presente y moldearán el futuro en la misma trayectoria.

En este sentido, es un hecho que el sistema legal mexicano ha contribuido de manera importante en la creación de una matriz institucional que premia la informalidad, pues existe una marcada tolerancia hacia la corrupción y el favoritismo, entre otros. Sin embargo, es de suma importancia un Estado de derecho que influya sobre el sistema legal para generar reglas del juego claras que permitan un comportamiento civilizado por parte de los agentes. Es decir, el gobierno debe contar con la suficiente capacidad y autonomía para hacer cumplir sus resoluciones, hacer valer los derechos de propiedad de los ciudadanos, actuar con eficacia y transparencia y, por tanto, generar un clima de credibilidad y confianza. Sin embargo, la existencia del Estado de derecho siempre está en riesgo, y su permanencia y estabilidad depende crucialmente de los acuerdos políticos que tengan los distintos grupos para

mantenerlo, lo cual pone de relieve la necesidad de su independencia, y la necesidad de un sistema de pesos y contrapesos que influya directamente sobre la estructura de poder.

Por otro lado, también se encuentra la compleja relación entre las políticas públicas y el contexto social en el que se implementan; es decir, el fenómeno cultural y lo no formal afecta e influye en cómo se desenvuelven éstas. En este sentido, las instituciones informales son relevantes para explicar y entender las sociedades y los efectos (o falta de efecto) de las políticas públicas. Así, la relación entre el Estado y las élites se establece o se organiza a través de un orden efectivo, aunque informal, que se rige por lógicas de lealtad, favoritismo, corrupción, personalismo, etcétera. Lo anterior, en contradicción al Estado de derecho. En consecuencia, esta interacción informal llamada clientelar arraigada en una cultura se explica en un contexto de baja efectividad estatal.

Mientras no exista un choque (endógeno-exógeno) que logre desestabilizar la estructura actual; es decir, que amenace el *statu quo* en cuanto a las relaciones de poder, México no estará en la posición de establecer una matriz institucional incluyente; es decir, que permita la innovación y el aprendizaje, la movilidad social y la competitividad. Por lo que sólo una sacudida al sistema de poder abrirá las posibilidades para un cambio en la dinámica institucional que incluya al interés general.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. (2000). Technical change, inequality and the labor market. *National Bureau of Economic Research*, documento de trabajo 7800.
- _____. (2002). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, núm. 4.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* México: Deusto.
- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson J. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *The American Economic Review*, vol. 91, núm. 5.
- Aghion, P. y Howitt, P. (1998): *Endogenous growth theory*. USA. MIT Press.
- Arellano, D. y Lepore W. (2009). Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. Límites y restricciones de la literatura contemporánea. *Gestión y política pública*, vol. 18, núm. 2.
- Arroyo, A. (1998). Las privatizaciones y el sentido de la empresa pública. En Enrique de la G. (coord.), *La privatización en México: consecuencias sociales y laborales* (pp. 299-313). México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.
- Benham L. (2005). Licit and illicit responses to regulation. En C. Ménard y M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics* (pp. 591-608). USA: Springer.

- Berggren, N. y Jordahl, H. (2005). Free to trust? Economic freedom and social capital. *Uppsala Universitet*, vol. 2.
- Bértola, L. y Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México. FCE.
- Berumen, S. (2008). *Cambio tecnológico e innovación en las empresas*. Madrid: Esic.
- Boehm, F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, vol. 7.
- Brescia, M. (2000). *Privatización, poder y globalización en Chile, América Latina y el Caribe*. Chile: Mare Nostrum.
- Bresson, J. (2000). Las causas y consecuencias de la corrupción. Análisis económico y lecciones aprendidas. En OCDE (ed.), *Las reglas del juego cambiaron. La lucha contra el soborno y la corrupción* (pp. 11-31). Francia: OCDE.
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. USA: Liberty Fund.
- Buendía, A. (2013). El papel de la ventaja competitiva en el desarrollo de los países. *Análisis económico*, vol. 28, núm. 69.
- Campa, J. (2010). La formación de una clase empresarial rentista. En F. Jeannot (coord. y autor), *Las instituciones del capitalismo occidental: eficiencia e ineficiencia adaptativas* (pp. 359-390). México: UAM y Sísifo.
- Cárdenas, E. (2015). La economía mexicana en el dilatado siglo XX. En S. Kuntz (coord.), *La economía mexicana 1519-2010* (pp. 232-302). México: Colegio de México.

- Castaingts, J. (1989). La economía política de la corrupción en México. *Revista de Teoría y Práctica*. UAM, núm. 13.
- Castañeda, G. (2010). Evolución de los grupos económicos durante el periodo 1940-2008. En S. Kuntz (coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días* (pp. 603-633). México: Colegio de México y Secretaria de Economía.
- Chang, J. (2015). *Economía para el 99 por ciento de la población*. México: Debate.
- _____. (1996). *El papel del Estado en la economía*. México: Ariel.
- Coase, R. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, vol. 3.
- Coatsworth, John (1978). Obstacles to economic growth. *American Historical Review*, vol. 83, núm. 1.
- David, P. (2001). Path dependence, its critics and the quest for historical economics. En P. Garrouste y S. Ioannides (eds.), *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar.
- De la Peña, R. (2010). Instituciones endógenas y herencia colonial en el capitalismo latinoamericano. En F. Jeannot (coord.), *Las instituciones del capitalismo occidental: eficiencia e ineficiencia adaptativas* (pp. 311-357). México: UAM y Sísifo.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. México: Diana.
- _____. (2001). *El misterio del capital. ¿Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo?* México: Diana.
- Deaton, Angus (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México: FCE.
- Dixit, A. (2009). Governance institutions and economic activity. *American Economic Review*, vol. 99.

- Doering, P. y Piore, M. (1985). *Mercados de trabajo y análisis laboral*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Dosi, G. (1991). Perspectives on evolutionary theory. *Science and Public Policy*, vol. 18, núm 6.
- Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R. y Silverberg, G. (1998). Technical change and economic theory. *Pinter Publishers*.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, vol 2.
- _____. (1973). *Teoría económica de la democracia*. México: Ediciones Aguilar.
- Engerman, S. y Sokoloff, K. (1994). Factor endowments: institutions, and differential paths of growth among new world economies: a view from economic historians of the United States. *National Bureau of Economic Research*, documento de trabajo 66.
- _____. (2003). Institutional and non-institutional explanation of economic differences. *National Bureau of Economic Research*, documento de trabajo 9989.
- _____. (2005). Colonialism, inequality and long-run paths of development. *National Bureau of Economic Research*, documento de trabajo 11057.
- Escalante, F. (2015). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: Colegio de México.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen.
- Foray, D. (2001). *L'économie de la connaissance*. Francia: La Découverte.
- Freeman, C. y Louçã, F. (2002). *As time goes by*. USA: Oxford University Press.

- Guillén, H. (2013). México: de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico. *Comercio Exterior*, vol. 63, núm. 4.
- Haber, S. (2002). *Crony capitalism and economic growth in Latin America. Theory and evidence*. USA: Hoover Institution Press.
- Hayek, F. (1991). *The fatal conceit: the errors of socialism*. USA: University of Chicago Press.
- Hernández, M. (2013). *La transnacionalización del gran capital en México: implicaciones para el desarrollo capitalista en el marco de la globalización*. México: UNAM.
- Hodgson, G. (1993). Transaction cost and the evolution of the firm. En C. Pitelis (ed.), *Transaction cost, Markets and hierarchies: critical assessments*, (pp. 77-100). USA: Basil Blackwell.
- _____. (1995). Varieties of capitalism from the perspectives of Veblen and Marx. *Journal of Economics Issues*, vol. 28, núm. 3.
- _____. (2001). *How economics forgot history. The problem of historical specificity in social science*. USA: Routledge.
- _____. (2004). Opportunism is not the only reason why firms exist: why an explanatory emphasis on opportunism may mislead management strategy. *Industrial and Corporate Change*, vol. 13.
- _____. (2006a). On the problem of formalism in economics. *Voprosy Ekonomiki*, vol. 3.
- _____. (2006b). What are institutions? *Journal of Economic Issues*, vol. 40.

- _____. (2007). *Economía institucional y evolutiva contemporánea*. México: UAM.
- Hodgson, G. y Knudsen, T. (2004). The firms as an interactor: firms as vehicles for habits and routines. *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 14.
- Hors, I. (2000). Cómo se aborda la corrupción en países en desarrollo. En OCDE (ed.), *Las reglas del juego cambiaron. La lucha contra el soborno y la corrupción* (pp. 203-212). Francia: OCDE.
- Indacochea, A. (2001). La promoción país y el desarrollo de ventajas competitivas. *Revista de comercio exterior*, vol. 51, núm. 8.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Balanza comercial de mercancías de México*. México - Comercio Exterior - Estadísticas.
- _____. (2017). *Sector Externo*. México - Comercio Exterior - Estadísticas.
- Jeannot, F. (2001). *Las reformas económicas en México. El desafío de la competitividad*. Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (2004). Nueva economía. *Análisis económico*, vol. 19, núm. 42.
- _____. (2007). El rezago de la competitividad estructural. En F. Jeannot (coord. y autor), *Apropiación y propiedad. Un enfoque institucional de la economía mexicana* (pp. 147-183). México: EÓN y UAM.
- _____. (2010). Las variables económicas del cambio institucional. En F. Jeannot (coord.), *Las instituciones del capitalismo occidental: eficiencia e ineficiencia adaptativas* (pp. 31-61). México: UAM y Sísifo.
- _____. (2014). *La mundialización del capitalismo improductivo*. México: UAM.

- Jeannot, F., Campa, J., De la Peña, R. y Martínez, O. (2010). *Las instituciones del capitalismo occidental: eficiencia e ineficiencia adaptativas*. México: Sísifo.
- Jeannot, F., García, P., Lares, V., Martínez, O., Turner, E. (2007). *Apropiación y propiedad. Un enfoque institucional de la economía mexicana*. México: EÓN y UAM.
- Kaufmann. (2003). Desarrollo del marco institucional y eficiencia del Estado de Derecho. En *El crecimiento económico y la globalización* (pp. 71-92). México: Senado de la República y Banco de México.
- Keynes, J. (2012). *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*. México: FCE.
- Klimovsky, E. (1999). Modelos básicos de las teorías de los precios. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 30, núm. 119.
- Kornai, J. y Ackerman, S. (2004). *Building a trustworthy state in post-socialist transition*. USA: Palgrave McMillan.
- Krueger, A. (2002). Why crony capitalism is bad for economic growth. En S. Haber. (ed.), *Crony capitalism and economic growth in Latin America. Theory and evidence*, (pp. 1-23). USA: Hoover Institution Press.
- Lewis, A. (1960). Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. *El trimestre Económico*, núm. 108.
- Lucas, R. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary economics*, vol. 22.
- Maloney W. (2004). Informality revisited. *World Development*, vol. 32, núm. 7.

- Mantzavinos, C. (2001). Individuals, institutions and markets. *Cambridge University Press*.
- Mantzavinos, C., North, D. y Syed Shariq (2004). Learning, institutions, and economic performance. *Perspectives on Politics*, vol. 2.
- Márquez, G. (2010). Evolución y estructura del PIB, 1921-2010. En S. Kuntz (coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días* (pp. 549-572). México: Colegio de México y Secretaría de Economía.
- Márquez, G. y Silva, S. (2014). Auge y decadencia de un proceso industrializador, 1945-1982. En G. Márquez (coord.), *Claves de la historia económica de México* (pp.112-137). México: FCE.
- Martínez, O. (2007). La institucionalización de la informalidad. En F. Jeannot (coord. y autor), *Apropiación y propiedad. Un enfoque institucional de la economía mexicana* (pp. 252-291). México: UAM.
- _____. (2010). El mercantilismo y la informalidad como causas del rezago latinoamericano. En F. Jeannot (coord.), *Las instituciones del capitalismo occidental: eficiencia e ineficiencia adaptativas* (pp.125-152). México: UAM y Sísifo.
- Mendoza, J. (2000). ¿Cuál es el rol del Estado? *Revista de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)*, núm.15.
- Millán, Henio. (2012). *Política y desarrollo. Las instituciones en las sociedades heterogéneas*. México: El Colegio Mexiquense.
- Musgrave, R. (1969). *Teoría de la hacienda pública*. España: Aguilar
- North, D. (1978). *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*. México: Siglo XXI.

- _____. (1981). *Structure and change in economic history*. USA: Cambridge University Press.
- _____. (1984). *Estructura y cambio en la estructura económica*. Madrid: Alianza Universidad.
- _____. (1984). Transaction cost. Institutions and economic history. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*.
- _____. Institutions and economic growth: An historical introduction. *Elsevier*, vol. 17.
- _____. (1992). Institutions, Ideology, and Economic Performance. *Cato Journal*, vol. 11.
- _____. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- _____. (1994). Institutions and Productivity in History. *Economic History*.
- _____. (2005). *Understanding the process of economic change*. USA: Princeton University Press.
- North, D. y Thomas, P. (1978). *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*. México: Siglo XXI.
- North, D. y Weingast, B. (1989). Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, vol. 49.
- North, D., Wallis, J. y Weingast, B. (2006). A conceptual framework for interpreting recorded human history. *National Bureau of Economic Research*.

- _____. (2009). *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. USA: Cambridge University Press.
- OCDE. (2012). *Informalidad y política fiscal en América Latina*. Bogotá.
- OIT. (1991). *El dilema del sector informal*. Ginebra.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. USA: Harvard University Press.
- _____. (1986). *Auge y decadencia de las naciones. Crecimiento económico, estagflación y rigidez social*. España: Ariel.
- Ortiz, L. (2009). El carácter rentista y especulativo de la banca mexicana: restricción crediticia y altos márgenes de ganancia. *Economía Informa*, núm. 361.
- Ostrom, E. (1993). Design principles in long-enduring irrigation institutions. *Water Resources Research*, vol. 29.
- OXFAM Internacional. (2014). *Iguales. Acabemos con la desigualdad extrema*. Es hora de cambiar las reglas. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es>.
- _____. (2016). *Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración de poder para frenar la desigualdad extrema*. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es>.
- OXFAM México. (2015). *Desigualdad extrema en México*. Recuperado de: <https://www.oxfamMexico.org/es>.
- Parada J. (2003). Economía institucional original y nueva economía institucional: semejanzas y diferencias. *Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia*, vol. 5.
- Pérez, C. (1996). La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. *Comercio Exterior*, vol. 46, núm 5.

- Piketty, T. (2013). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- Porter, M. (1999). La ventaja competitiva de las naciones. En *Ser Competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones* (pp. 163-202). España: Deusto.
- Ricardo, D. (1973). *Principios de economía política y tributación*. México: FCE.
- Rivera, M. (2010). *Desarrollo económico y cambio institucional. Una aproximación al estudio del atraso económico y el desarrollo tardío desde la perspectiva sistémica*. México: Juan Pablos Editores y UNAM.
- Rivera, M. (2014). Desarrollo económico y trayectorias históricas. Una aproximación al caso de Brasil y México. *Revista problemas del desarrollo*, vol. 179, núm. 45.
- Rogozinski, J. (1993). *La privatización de empresas paraestatales*. México: FCE.
- Romer, D. (2006). *Macroeconomía avanzada*. España: McGraw-Hill.
- Romer, P. (1986). Increasing returns and long-run growth. *The Journal of Political Economy*, vol. 94, núm. 5.
- Rutherford, M. (2003). La economía institucional: antes y ahora. *Revista de Análisis Económico. Universidad Autónoma Metropolitana*, vol. 18.
- Samaniego, N. (2014). La participación del trabajo en el ingreso nacional: el regreso a un tema olvidado. *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 33.
- Samuels, W. y Schmid, A. (1994). *An evolutionary approach to law and economics. Evolutionary concepts in contemporary economics*. USA: University of Michigan Press.
- Say J. (1830). *Tratado de Economía Política*. Madrid: Martínez Dávila.
- Schumpeter, J. (1967). *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: FCE.
- _____. (1968). *Capitalismo, sociedad y democracia*. Madrid: Aguilar.

- _____. (2010). *¿Puede sobrevivir el capitalismo? La destrucción creativa y el futuro de la economía global*. España: Capitán Swing.
- Sebastián, C., Serrano, G., Roca, J. y Osés, J. (2008). *Instituciones y economía. Cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española*. España: Fundación Ramón Areces.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Sharafutdinova, G. (2010). *Political consequences of crony capitalism inside Russia*. USA: University of Notre Dame Press.
- Shirley, B. (2008). *Institutional racism: a primer on theory and strategies for social change*. USA: Rowman & Littlefield Publishers.
- Sojo, E. y Villarreal, R. (2004). Public policies to promote productive occupation and increase formality among the moderate poor: the Mexican agenda. *Documento presentado en EDGI-WIDER conference on unlocking human potential: Linking the informal and formal sectors*, Helsinki, 17-18 de septiembre.
- Soto, R. (2010). Desregulación financiera y finanzas públicas en México. *Economía Informa*, núm. 362.
- Stigler, G. (1971). The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2.
- Stiglitz, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad*. México: Taurus.
- Tello, C. (2012). *Sobre la desigualdad en México*. México: UNAM.
- The Economist (2014). *Our crony-capitalism index: planet plutocrat*. Publicado el 20 de marzo.

- Vargas, G. (2006). *Introducción a la teoría económica. Un enfoque latinoamericano*. México: Pearson.
- Varian, H. (2010). *Un enfoque actual. Microeconomía intermedia*. España: Antoni Bosch.
- Veblen, T. (1989). *Theory of leisure class*. New Brunswick. USA: Transaction publishers.
- Veblen, T. (1995). *Teoría de la clase ociosa*. FCE.
- Villarreal R. (2001). La nueva economía institucional de mercado y el Estado de derecho. En Valadés (coord.), *Economía y Constitución. Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional IV* (pp. 113-143). México: UNAM.
- Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism*. USA: The Free Press.
- _____. (1996). *The mechanisms of governance*. USA: Oxford University Press.
- _____. (1999). The new institutional economics: taking stock/looking Ahead. *Newsletter of the International Society for New Institutional Economics*, vol. 2.
- World Economic Forum. (2010). *The Global Competitiveness Report 2010- 2011*. Geneva: World Economic Forum.
- Zeppernick, R. (1987). *El papel del Estado en la economía social de mercado*. Guatemala: Piedra Santa.